



Dipartimento
del Tesoro

Direzione VIII
Ufficio IV

Patrimonio della PA
Rapporto tematico

**Le concessioni delle
acque minerali e
termali**

dati 2015



Il Rapporto è frutto dell'attività istituzionale dell'Ufficio IV della Direzione VIII – Valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico – del Dipartimento del Tesoro. In particolare l'analisi dei dati è a cura del dott. Cristian Campagna.

Il documento può essere scaricato dal sito web www.dt.mef.gov.it/it/ e utilizzato liberamente citando la fonte.

SOMMARIO

PRIMA PARTE	6
I. INTRODUZIONE.....	6
I.1 LA RILEVAZIONE DEL DIPARTIMENTO DEL TESORO SULLE CONCESSIONI DI BENI	6
I.2 I DATI EMERSI DALLA RILEVAZIONE: UNO SGUARDO D'INSIEME.....	6
II. LA DISCIPLINA GIURIDICA DELLE ACQUE MINERALI E TERMALI	9
II.1 CONTESTO DI RIFERIMENTO	9
II.2 IL RIPARTO COSTITUZIONALE DELLE COMPETENZE.....	10
II.3 LA DISCIPLINA NAZIONALE E I PRINCIPI SULLA GESTIONE DELLE ACQUE MINERALI E TERMALI	11
II.4 LA DURATA DELLE CONCESSIONI.....	12
II.5 LE DISCIPLINE REGIONALI E GLI ORIENTAMENTI COMUNI	13
II.6 LA SCELTA DEL CONCESSIONARIO	13
II.7 LA DETERMINAZIONE DEI CANONI CONCESSORI	14
III. LA RILEVAZIONE SULLE ACQUE MINERALI: ANALISI DEI DATI.....	17
III.1 IL NUMERO DELLE CONCESSIONI	17
III.2 LE SUPERFICI CONCESSE	19
III.3 LA QUANTITÀ DI ACQUA EMUNTA	21
III.4 LA DURATA DELLE CONCESSIONI.....	23
III.5 LA NATURA DEI CONCESSIONARI.....	25
III.6 GLI SFRUTTAMENTI AFFIDATI ALLE SOCIETÀ PARTECIPATE DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	26
III.7 LA SCELTA DEI CONCESSIONARI	28
III.8 I CANONI CONCESSORI	29
III.9 I CRITERI DI FISSAZIONE DEL CANONE	31
III.10 IL TENTATIVO DI ARMONIZZAZIONE E L'IMPATTO SUI BILANCI DELLE AP	31
III.11 "PESO" DEI CANONI CONCESSORI SUI BILANCI DELLE MAGGIORI AZIENDE PRODUTTRICI	33
III.12 ANALISI DEL SETTORE	36
IV. LA RILEVAZIONE SULLE ACQUE TERMALI: ANALISI DEI DATI	39
IV.1 IL NUMERO DELLE CONCESSIONI	39
IV.2 LE SUPERFICI CONCESSE	41
IV.3 LA DURATA DELLE CONCESSIONI.....	43
IV.4 LA NATURA DEI CONCESSIONARI.....	45
IV.5 GLI SFRUTTAMENTI AFFIDATI ALLE SOCIETÀ PARTECIPATE DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	46
IV.6 LA SCELTA DEI CONCESSIONARI	48
IV.7 I CANONI CONCESSORI	48
IV.8 ANALISI DEL SETTORE	50
A. APPENDICE.....	52
A.1 SCHEMA DEI RIFERIMENTI NORMATIVI REGIONALI	52
A.2 SOCIETÀ CONCESSIONARIE PARTECIPATE DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE – ACQUE MINERALI.....	54
A.3 SOCIETÀ CONCESSIONARIE PARTECIPATE DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE– ACQUE TERMALI	56
A.4 SIMULAZIONE DELL'ARMONIZZAZIONE DEI CANONI – ACQUE MINERALI	58
A.5 MODALITÀ DI SCELTA DEL CONCESSIONARIO PER REGIONE.....	59
RIFERIMENTI.....	60
SECONDA PARTE.....	61
I. NOTA METODOLOGICA.....	61
I.1 LE RILEVAZIONI DEL DIPARTIMENTO DEL TESORO SUGLI ASSET PUBBLICI	61
I.2 IL PERIMETRO SOGGETTIVO	62
I.3 IL PERIMETRO OGGETTIVO	63
I.4 L'APPROCCIO METODOLOGICO DELLA RILEVAZIONE	63
I.5 IL REGIME GIURIDICO DEI BENI PUBBLICI.....	64

INDICE DELLE FIGURE

FIGURA 1: NUMERO DI CONCESSIONI PER AREA GEOGRAFICA.....	18
FIGURA 2: SUPERFICI CONCESSE PER REGIONE	20
FIGURA 3: PERCENTUALI DELLE CONCESSIONI STIPULATE, PER VENTENNIO	23
FIGURA 4: PERCENTUALI DELLE CONCESSIONI IN SCADENZA, PER QUINQUENNIO	23
FIGURA 5: DURATA DELLE CONCESSIONI RISPETTO ALL'ANNO DI STIPULA	24
FIGURA 6: CONCESSIONARI DI ACQUE MINERALI, PER TIPOLOGIA	26
FIGURA 7: PERCENTUALI DELLE CONCESSIONI STIPULATE/RINNOVATE, PER ANNI DI STIPULA/RINNOVO.....	28
FIGURA 8: CURVE DI CONCENTRAZIONE PER NUMERO DI ADDETTI.....	37
FIGURA 9: CURVE DI CONCENTRAZIONE PER FATTURATO	37
FIGURA 10: NUMERO DI CONCESSIONI PER AREA GEOGRAFICA	40
FIGURA 11: SUPERFICI CONCESSE PER REGIONE.....	42
FIGURA 12: PERCENTUALI DELLE CONCESSIONI STIPULATE, PER VENTENNIO.....	43
FIGURA 13: PERCENTUALI DELLE CONCESSIONI IN SCADENZA, PER QUINQUENNIO.....	44
FIGURA 14: DURATA DELLE CONCESSIONI RISPETTO ALL'ANNO DI STIPULA	44
FIGURA 15: CONCESSIONI PERPETUE NON ANCORA CONVERTITE IN TEMPORANEE	45
FIGURA 16: CONCESSIONARI DI ACQUE TERMALI, PER TIPOLOGIA	46
FIGURA 17: PERCENTUALI DELLE CONCESSIONI STIPULATE/RINNOVATE, PER ANNI DI STIPULA/RINNOVO.....	48
FIGURA 18: ITER PER LA COMPILAZIONE DEL MODULO CONCESSIONE (ES. SUL DEMANIO MINERARIO).....	64
FIGURA 19: BENI OGGETTO DELLA RILEVAZIONE DEL DT.....	67

INDICE DELLE TABELLE

TABELLA 1: NUMERO DI CONCESSIONI PER SFRUTTAMENTO DI ACQUE MINERALI ATTIVE AL 31.12.2015	17
TABELLA 2: MARCHI COMMERCIALI ATTIVI E UFFICIALMENTE RICONOSCIUTI, PER REGIONE (DATI ANNO 2016)	18
TABELLA 3: NUMERO DI PERMESSI PER LA RICERCA DI ACQUE MINERALI, ATTIVI AL 31.12.2015.....	19
TABELLA 4: SUPERFICI CONCESSE AL 31.12.2015.....	20
TABELLA 5: RAPPORTO DI DENSITÀ DELLE SUPERFICI CONCESSE.....	21
TABELLA 6: MAGGIORI GRUPPI PRODUTTORI IN TERMINI DI VOLUME DI ACQUA EMUNTA	22
TABELLA 7: CONCESSIONI PERPETUE NON ANCORA CONVERTITE IN TEMPORANEE	25
TABELLA 8: CANONI SPETTANTI ALLE REGIONI E RELATIVE PERCENTUALI.....	29
TABELLA 9: PESO DELLE COMPONENTI FISSA E VARIABILE SUL CANONE TOTALE DI CIASCUNA REGIONE	30
TABELLA 10: SCELTA IN ORDINE ALLA COMPOSIZIONE DEL CANONE PERIODICO.....	31
TABELLA 11: CONFRONTO TRA CANONI EFFETTIVI E POTENZIALI	32

TABELLA 12: CONFRONTO TRA I DATI RILEVATI E DICHIARATI SUGLI ONERI DA CANONI	33
TABELLA 13: PESO DEL CANONE SUL TOTALE DEI COSTI DELLA PRODUZIONE - VALORI IN MIGLIAIA EURO.....	34
TABELLA 14: PESO DEL CANONE SUI RICAVI DALLE VENDITE E DELLE PRESTAZIONI	35
TABELLA 15: NUMERO DI CONCESSIONI PER SFRUTTAMENTO DI ACQUE TERMALI ATTIVE AL 31.12.2015	39
TABELLA 16: NUMERO DI PERMESSI PER LA RICERCA DI ACQUE TERMALI, ATTIVI AL 31.12.2015	40
TABELLA 17: SUPERFICI CONCESSE AL 31.12.2015	41
TABELLA 18: RAPPORTO DI DENSITÀ DELLE SUPERFICI CONCESSE	42
TABELLA 19: DATI RELATIVI ALLE 5 CONCESSIONI STIPULATE CON GARA	48
TABELLA 20: CANONI SPETTANTI ALLE REGIONI E RELATIVE PERCENTUALI.....	49
TABELLA 21: CATEGORIE DI DEMANIO E PATRIMONIO INDISPONIBILE.....	61

PRIMA PARTE

I. INTRODUZIONE

I.1 LA RILEVAZIONE DEL DIPARTIMENTO DEL TESORO SULLE CONCESSIONI DI BENI

La rilevazione delle concessioni di beni è condotta dal Dipartimento del Tesoro nell'ambito del Progetto "*Patrimonio della PA*", avviato nel corso del 2010 con l'obiettivo di rilevare annualmente le componenti dell'attivo delle Amministrazioni pubbliche, anche al fine della redazione del *Rendiconto patrimoniale a valori di mercato*.

Tale attività rappresenta, per ampiezza e complessità, uno strumento innovativo e strategico. Infatti, la conoscenza sistematica e puntuale degli *asset* del patrimonio pubblico costituisce un elemento indispensabile per orientare decisioni settoriali di politica economica e per innescare un processo di valorizzazione e di sviluppo della redditività dei beni pubblici. La gestione efficiente del patrimonio pubblico, da realizzarsi con la collaborazione e la condivisione di obiettivi e principi tra tutte le Amministrazioni, può giocare un ruolo importante per il contenimento del deficit e la riduzione del debito pubblico, nonché contribuire alla crescita economica del Paese.

Inoltre, l'accresciuta incidenza della gestione del patrimonio pubblico sulle scelte strategiche e sulle risultanze complessive della finanza pubblica rende doverosa l'analisi dell'utilizzo e della gestione economica dei beni demaniali e del patrimonio indisponibile affidati in regime di concessione.

Il Progetto di ricognizione degli attivi è condotto ai sensi dell'art. 2, comma 222 della legge n. 191 del 23 dicembre 2009 (Legge Finanziaria 2010), che ha previsto l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche¹ di comunicare al Dipartimento del Tesoro i beni immobili pubblici (di proprietà dell'Amministrazione dichiarante o di proprietà di altra Amministrazione ma detenuti a qualunque titolo dalla prima) e la possibilità per il Ministero di estendere l'obbligo ad altri asset pubblici. Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 luglio 2010, adottato ai sensi della succitata disposizione, l'obbligo di comunicazione da parte delle Amministrazioni pubbliche è stato esteso alle partecipazioni societarie e alle concessioni di beni e servizi pubblici.

I.2 I DATI EMERSI DALLA RILEVAZIONE: UNO SGUARDO D'INSIEME

Il presente Rapporto illustra le analisi condotte sulle concessioni rilasciate per lo sfruttamento delle *acque minerali* e delle *acque termali*², utilizzando le informazioni raccolte, per l'anno 2015, dal Dipartimento del Tesoro, sulla base delle dichiarazioni effettuate dagli enti concedenti.

Con riferimento al numero delle concessioni e dei concessionari sono state comunicate complessivamente:

¹ Per i dettagli sul perimetro soggettivo della rilevazione si rinvia alla *Nota metodologica*.

² La rilevazione condotta sulle concessioni è circoscritta, al momento, a quelle relative ai beni demaniali e al patrimonio indisponibile, che sono caratterizzati da un'elevata numerosità ed eterogeneità. Per il dettaglio delle categorie oggetto di rilevazione, si rinvia alla *Nota metodologica*.

- **295** concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali, rilasciate a **194** concessionari;
- **489** concessioni per lo sfruttamento delle acque termali, rilasciate a **418** concessionari.

Il Piemonte, con **43** concessioni (**14,73 per cento** del totale) è la regione italiana con il maggior numero di concessioni di acque minerali attive, mentre il Veneto e la Campania si pongono al vertice per numero di concessioni termali rilasciate, rispettivamente, con **146** e **135** (**57,46 per cento**).

Con riferimento alla natura giuridica, i concessionari delle acque minerali si dividono in:

- **19** amministrazioni pubbliche (**9,79 per cento**);
- **5** società di capitali a partecipazione pubblica (**2,58 per cento**);
- **170** tra società di persone e di capitali non partecipate da Amministrazioni pubbliche (**87,63 per cento**);

i concessionari delle acque termali si dividono in:

- **27** amministrazioni pubbliche (**6,46 per cento**);
- **17** società di capitali a partecipazione pubblica (**4,07 per cento**);
- **374** tra società di persone e di capitali non partecipate da amministrazioni pubbliche (**89,47 per cento**).

Per quanto riguarda le caratteristiche della partecipazione pubblica emerge un quadro caratterizzato da:

- la generale parcellizzazione delle partecipazioni;
- la concentrazione territoriale, a livello regionale, delle amministrazioni partecipanti;
- la partecipazione quasi totalmente diretta;
- la preponderante presenza dei Comuni come enti partecipanti;

Le società partecipate, inoltre, svolgono attività solo in parte contigue allo sfruttamento delle acque minerali e termali, dal momento che esercitano attività che afferiscono al settore ambientale in genere, come nel caso delle cosiddette “*società multiservizi*”.

Per quanto riguarda il profilo delle scadenze, si evidenzia come, entro il 2021, giungerà a scadenza il **25 per cento** delle concessioni di acque minerali e oltre il **45 per cento** di quelle termali.

Le criticità evidenziate sono relative ai seguenti aspetti:

1. **procedimento di scelta dei concessionari**: tra le concessioni di acque minerali rilevate, solamente una è stata attribuita con gara (nel 2015), mentre per le acque termali l'evidenza pubblica è stata scelta in 5 casi, nonostante il 50 per cento delle concessioni rilevate sia stato stipulato o rinnovato negli anni successivi al 2000;
2. **metodo di calcolo dei canoni concessori**: il quantitativo totale di acqua prelevata è stato di circa 16 miliardi di litri, ma nel 39,32 per cento delle concessioni rilevate il volume di acqua estratta non incide sulla determinazione dei canoni. Il peso del mancato gettito è rilevante se si considera che, a livello aggregato, la quota di canone legata al quantitativo di acqua prelevata incide per l'88,72 per cento sul canone totale.
3. **attività di controllo della quantità di acqua prelevata**: anche quando l'acqua emunta è imputata al concessionario, tuttavia, si registrano criticità in ordine all'attività di controllo sulla quantità estratta, che dovrebbe condurre a una corretta imputazione dei canoni. In diversi casi, specie per le acque termali, i canoni unitari sono stabiliti in via preventiva sulla base di una portata di acqua presunta, equivalente a quella minima

stabilita dalla legge regionale. Il controllo che ne dovrebbe seguire viene inficiato, per le seguenti ragioni: i) le Amministrazioni concedenti non conoscono il quantitativo effettivo di acqua emunta dai concessionari, in quanto la misurazione della portata effettiva non viene praticata per la mancata installazione degli strumenti idonei, il quale onere è, talvolta, in capo agli stessi concessionari; ii). il quantitativo effettivo di acqua estratta può essere auto dichiarato dai concessionari, senza che vi sia un'effettiva attività di controllo da parte dell'amministrazione concedente; iii) in alcuni casi i concessionari, ancorché tenuti all'autodichiarazione, non comunicano periodicamente, come stabilito dai regolamenti regionali, il quantitativo di acqua emunta alle amministrazioni concedenti, le quali mancano di dare seguito agli strumenti di tutela dell'interesse pubblico di cui dispongono (come la revoca della concessione);

4. **consistenza dei canoni in rapporto al fatturato del settore:** nel 2015 lo sfruttamento delle acque minerali ha generato introiti per le Amministrazioni pubbliche pari a circa **18,4 milioni di euro**, che equivalgono allo **0,68 per cento** del fatturato annuo del settore, stimato in **2,7 miliardi di euro** nel 2015; nel 2015 le maggiori società del settore dell'imbottigliamento delle acque minerali (i primi dieci produttori hanno prelevato circa il 70 per cento dell'acqua minerale italiana nel 2015) per ogni euro speso in canoni di concessione hanno conseguito, mediamente, ricavi dalle vendite e delle prestazioni per **191,35 euro**; lo sfruttamento delle acque termali, nel 2015, ha generato introiti per le Amministrazioni pubbliche pari a circa **1,7 milioni di euro**, che equivalgono allo **0,1 per cento** del fatturato annuo del settore (pari a 1,6 miliardi di euro nel 2013, ultimo dato disponibile).

II. LA DISCIPLINA GIURIDICA DELLE ACQUE MINERALI E TERMALI

II.1 CONTESTO DI RIFERIMENTO

Le *acque minerali e termali*, da un punto di vista normativo, hanno costituito per lungo tempo un'unica *species* del più ampio *genus patrimonio minerario*, nonostante i due beni presentino caratteristiche diverse e regimi amministrativi in parte differenziati.

Le acque minerali e termali presentano caratteristiche chimiche e fisiche peculiari tali da giustificare la loro qualificazione come “acque speciali” rispetto a quelle “ordinarie”, le *acque pubbliche* (riconducibili al demanio idrico), alcune delle quali, in ragione della loro funzione di “bene vitale”, sono solitamente fruite attraverso un servizio a rete, con la garanzia dell'universalità dell'accesso. Le acque minerali e termali, infatti, sono considerate una “merce”³, come tale destinata al consumo (a seguito di imbottigliamento e sfruttamento commerciale, nel caso delle acque minerali) o all'utilizzo di massa (tramite la creazione di apposite strutture per la fruizione, come nel caso delle acque termali). In entrambi i casi tali attività sono comunque sottoposte a uno specifico regime autorizzatorio e concessorio⁴.

Il bene acque minerali e termali va considerato da due distinti punti di vista: quello dell'*uso o fruizione* e quello della sua *tutela*⁵. Per lungo tempo l'ordinamento italiano si è occupato soltanto del primo aspetto, trascurando il secondo⁶. L'influenza del diritto comunitario, connesso all'evoluzione del consumo e della fruizione delle acque minerali e termali nei termini di fenomeni di massa, ha comportato il convergere su questi beni di una serie di interessi pubblici tali da giustificare un regime giuridico speciale, articolato su diversi aspetti: 1. la tutela ambientale del bene; 2. la tutela della concorrenza nel mercato unico europeo; 3. la tutela igienico-sanitaria del consumatore.

Il quadro che ne deriva è un sistema di fonti articolato, che disegna una competenza distribuita tra diversi livelli di governo, con un ruolo sempre maggiore di quello regionale.

L'aspetto che qui interessa è il regime amministrativo della concessione, precipuamente per ciò che attiene la titolarità dello sfruttamento, la sua durata e i canoni e i corrispettivi che ne conseguono; pertanto si tralascia la trattazione delle discipline, di derivazione comunitaria, afferenti ai principi di tutela della concorrenza e dei consumatori⁷.

³ Principio affermato a livello comunitario a partire dalla direttiva 80/777/CEE.

⁴ Amoroso, *Le acque più “pregiate”: i regimi amministrativi delle acque minerali e termali*, Rivista di Diritto alimentare, anno II, numero 4, 2008. Secondo l'Autore “la direttiva 80/777/CEE [...] ha sostanzialmente recepito il criterio tedesco di identificazione delle acque minerali, incentrato sulla loro particolare composizione chimica, rendendo recessivo quello italiano e francese, incentrato sulle proprietà di natura terapeutica possedute dalle acque stesse [...]. La scelta comunitaria fu palesemente volta ad escludere le implicazioni terapeutiche, di difficile determinabilità, al fine di favorire la circolazione nel mercato interno della merce “acqua minerale” (applicando il principio della libera circolazione delle acque minerali riconosciute da ciascuno stato membro, al quale è strumentale la pubblicazione sulla GUCE degli elenchi delle acque minerali riconosciute in ciascuna nazione)”.

⁵ Così la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 1/2010.

⁶ Dapprima con il R. D. n. 1443 del 1927, recante «Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno», che ha ricondotto le acque minerali e termali nel patrimonio minerario miniere e che resta, allo stato, la norma ordinaria vigente di riferimento, successivamente con il «Testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici», approvato con il R. D. n. 1775 del 1933, che si occupa di concessioni di piccole e grandi derivazioni, ma non di tutela dell'acqua.

⁷ I riferimenti sono alla direttiva 2009/54/CE sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, recepita con D. Lgs. 8 ottobre 2011, n. 176, e al diritto alimentare comunitario, in particolare, ai regolamenti CE n. 178/2002, n. 2073/2005, n. 852/2004 e n. 882/2004.

II.2 IL RIPARTO COSTITUZIONALE DELLE COMPETENZE

La disposizione costituzionale contenuta dell'articolo 117, comma 1, nel testo anteriore alla modifica del 2001, riconduceva le acque minerali e termali tra le materie di competenza concorrente⁸. Già in questo contesto la scelta del Legislatore, in ordine al regime amministrativo delle acque minerali e termali, è stata improntata a un forte decentramento, affermato, innanzitutto, con il trasferimento della titolarità del bene in capo alle regioni, disposto dapprima con la legge 16 maggio 1970, n. 281 (art. 11, c. 5), con la quale si riconducevano questi beni al patrimonio indisponibile delle regioni, successivamente con il D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 (artt. 50 e 61), che ha trasferito alle stesse le funzioni degli uffici centrali e periferici dello Stato relative ai permessi di ricerca, alle concessioni per la coltivazione, e alla vigilanza sulle relative attività. Tale ultima scelta è stata peraltro confermata con la legge 15 marzo 1997, n. 59 (art. 22)⁹ e, successivamente, con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (art. 34, c. 1). Alla luce dell'originario assetto costituzionale, dunque, le regioni hanno esercitato le proprie competenze adeguando i propri regimi regolamentari agli indirizzi della politica nazionale nel settore minerario e dei programmi nazionali di ricerca.

Con la revisione nel 2001 del Titolo V, Parte Seconda della Costituzione, le «acque minerali e termali» non sono più menzionate nell'elenco delle materie concorrenti, così come non lo sono le «miniere», alle quali le acque minerali e termali continuano ad afferire, con la conseguenza che, alla luce della vigente versione dell'articolo 117 Cost., entrambe le materie sono da ricondursi tra le competenze legislative residuali delle regioni. In ogni caso detta competenza primaria regionale non esclude l'intervento legislativo dello Stato se si considera che:

1. sulla materia delle acque minerali e termali ineriscono interessi pubblici di rango superiore che necessitano di una tutela unitaria da parte dello Stato (è il caso delle cosiddette materie *trasversali*, come sono la *tutela dell'ambiente* e la *concorrenza*);
2. alcuni profili della materia afferiscono ad ambiti, come la *salute* e l'*alimentazione*, rientranti tra le competenze concorrenti, per i quali lo Stato stabilisce i principi - per via del recepimento di norme comunitarie - cui le regioni devono conformarsi;
3. allo Stato è riconosciuto il *potere sostitutivo*, anche preventivo, nei confronti delle regioni per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza¹⁰.

L'emersione del problema ambientale, in particolare, ha spinto il Legislatore a provvedere alla tutela delle acque¹¹.

Il riparto delle competenze, è agevole dedurlo, dipende proprio dalla sopra ricordata distinzione tra *uso* delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e *tutela* ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione. Dell'esercizio di tale competenza da parte dello Stato dà inconfutabile conferma l'articolo 97 del decreto legislativo n. 152 del 2006, secondo il quale:

⁸Tuttavia, fino all'attuazione del dettato costituzionale - l'istituzione delle Regioni è solo del 1970, mentre la devoluzione si è completata nel 1998 - la competenza al rilascio delle concessioni in materia di acque minerali e termali è rimasta accentrata in capo al governo, in particolare per mezzo dei prefetti, come disponeva l'articolo 5 del DPR n. 620/1955.

⁹ Art. 24: «Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative dello Stato in materia di ricerca e utilizzazione delle acque termali e la vigilanza sulle attività relative».

¹⁰ Amoroso, cit., p. 5.

¹¹ Il vigente Codice dell'ambiente (D. Lgs. n. 152 del 2006), all'art. 144, comma 1, sancisce che «Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato», mentre l'ultimo comma dello stesso articolo stabilisce che «Le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato».

«Le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all'art. 121». La competenza esclusiva dello Stato è rinvenibile, peraltro, nella disposizione ex articolo 96, comma 8, del medesimo decreto, con la quale viene sancito il principio generale della *temporaneità* di tutte le concessioni di derivazione delle acque, la cui durata, salvo casi specificamente individuati, è, al massimo, di trenta anni. In questo caso, l'interesse pubblico sotteso, giustificativo dell'intervento normativo dello Stato, è anche la tutela della concorrenza¹².

II.3 LA DISCIPLINA NAZIONALE E I PRINCIPI SULLA GESTIONE DELLE ACQUE MINERALI E TERMALI

La norma primaria di riferimento del settore minerario è il regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 *“Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere [nel Regno].”*, tutt'oggi in vigore, che stabilisce i principi in materia, come la sottoposizione della ricerca e della coltivazione delle miniere, entro cui rientrano le acque minerali e termali, al rilascio, da parte dell'autorità competente, di un titolo abilitativo in capo al ricercatore e al concessionario, al quale è imputato un diritto superficiale proporzionale all'area concessa.

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante *“Norme in materia ambientale”*, pur ribadendo che le acque termali e minerali sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato (art. 144, comma 5), stabilisce che le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del *Piano di tutela delle acque* disposto dall'Autorità di bacino (art. 97, comma 1).

Il decreto legislativo 8 ottobre 2011, n. 176, *“Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali”*, che distingue tra *acque minerali naturali* e *acque di sorgente*¹³, stabilisce le caratteristiche di ciascuna categoria di acqua, definisce il procedimento amministrativo per la richiesta del riconoscimento della mineralità, le modalità di rilascio dell'autorizzazione alla utilizzazione, le operazioni fisiche e chimiche consentite sulle acque, le caratteristiche microbiologiche richieste, la denominazione delle acque, la modalità di utilizzo, l'etichettatura, l'utilizzazione delle acque minerali per la preparazione di bevande analcoliche, le regole per l'import-export di acque minerali.

La legge 24 ottobre 2000, n. 323, recante il *Riordino del settore termale*, è adottata in pendenza del previgente assetto costituzionale, nel quale il riparto delle competenze in materia è di tipo concorrente. La norma statale, infatti, è intervenuta a definire la cornice normativa di un bene già precedentemente ricondotto al patrimonio indisponibile delle regioni, stante l'esigenza di unitarietà in ordine a qualificati interessi connessi con l'attività termale, quali: i) tutela delle prestazioni sanitarie erogate, ii) salvaguardia del patrimonio idrotermale, iii) promozione del turismo. È sulla prima finalità, tuttavia, che la legge n. 323 è intervenuta in

¹² Il principio della temporaneità delle concessioni è esteso alle acque minerali e termali. In questo senso, si veda la sentenza n. 1/2010 della Corte Costituzionale.

¹³ «Sono considerate acque minerali naturali le acque che, avendo origine da una falda o giacimento sotterraneo, provengono da una o più sorgenti naturali o perforate e che hanno caratteristiche igieniche particolari e, eventualmente, proprietà favorevoli alla salute» (art. 2, comma 1); «Sono denominate «acqua di sorgente» le acque destinate al consumo umano, allo stato naturale e imbottigliate alla sorgente, che, avendo origine da una falda o giacimento sotterraneo, provengano da una sorgente con una o più emergenze naturali o perforate» (art. 20, comma 1).

maniera più incisiva, definendo (*rectius*, rinviando alle definizioni del Ministero della salute) le *cure termali* (aventi riconosciuta efficacia terapeutica per la tutela globale della salute, nelle fasi della prevenzione, della terapia e della riabilitazione di determinate patologie), che, in quanto tali, sono erogate a carico del Servizio sanitario nazionale, nonché le *patologie* che possono essere curate o prevenute con le cure termali medesime. La legge, inoltre, definisce e qualifica gli *stabilimenti termali* e le *aziende termali* quali unici soggetti idonei alla gestione delle fonti, nonché all'erogazione delle prestazioni termali.

II.4 LA DURATA DELLE CONCESSIONI

In relazione alla durata delle concessioni, l'articolo 96, comma 8 del D. Lgs. 152/2006 (cd. Codice dell'ambiente) sancisce il principio generale della *temporaneità* di tutte le concessioni, la cui durata, salvo casi specificamente individuati, è, al massimo, di trenta anni¹⁴.

La Corte Costituzionale ha interpretato in maniera estensiva la norma, riconducendo anche le acque minerali e termali sotto il regime di tutela affermato dalla disposizione in parola¹⁵. Quest'ultima, infatti, aveva dato origine a un conflitto di attribuzione fra Stato e regioni, le quali avevano eccepito l'invasione delle loro competenze in materia da parte dello Stato. La Corte costituzionale, con sentenza n. 1 dell' 11 gennaio 2010¹⁶, ha rigettato le eccezioni delle regioni ricorrenti, ammettendo la potestà dello Stato di stabilire un limite massimo di durata delle concessioni, e riconducendo tale potestà all'attività di tutela dell'ambiente, materia riconosciuta come *trasversale*, che, come tale, ricade tra le competenze esclusive dello Stato.

Fino al 2006, nelle more di una disciplina nazionale che ponesse un limite massimo, le regioni hanno stabilito autonomamente la durata di ciascun provvedimento concessorio, anche rilasciando concessioni perpetue. Con la norma statale che ne limita la durata, la perpetuità delle concessioni stipulate *dopo* l'entrata in vigore di tale limite è pacificamente vietata. La questione delle concessioni perpetue stipulate *prima* dell'entrata in vigore del limite è stata risolta in via interpretativa dalle regioni stesse, che hanno avvertito la necessità di definire uno specifico regime transitorio per le concessioni originariamente rilasciate come perpetue¹⁷.

In ogni caso, è da rilevare come, per la natura stessa dell'istituto della concessione, questa non possa mai considerarsi effettivamente perpetua. In generale, infatti, tra le fattispecie di estinzione del rapporto concessorio si menzionano la *revoca* e il *riscatto*, che operano entrambe in maniera unilaterale da parte del concedente, per sopraggiunti motivi di interesse pubblico.

¹⁴ L'art. 96, c. 8., D. Lgs. 152/2006: «Tutte le concessioni di derivazione sono temporanee. La durata delle concessioni, fatto salvo quanto disposto dal secondo comma, non può eccedere i trenta anni ovvero i quaranta per uso irriguo e per la piscicoltura, ad eccezione di quelle di grande derivazione idroelettrica, per le quali resta ferma la disciplina di cui all'articolo 12, commi 6, 7 e 8 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

¹⁵ A tale proposito nella sentenza n. 1 del 2010 la Corte Costituzionale afferma che: «3.2. [...] Alla luce della disciplina innanzi ricordata e dell'orientamento espresso da questa Corte in ordine alla materia della "tutela dell'ambiente", deve reputarsi che anche il principio di temporaneità delle concessioni di derivazione e la fissazione del loro limite massimo ordinario di durata in trenta anni (salvo specifiche ed espresse eccezioni), senza alcuna proroga per le concessioni perpetue in atto, rappresentino livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale individuati dal legislatore statale e che fungono da limite alla legislazione regionale (sentenze n. 61 del 2009 e n. 225 del 2009). 3.3. A conforto della riconosciuta rilevanza ambientale della fissazione del termine di durata di tutte le concessioni, comprese quelle concernenti le acque minerali e termali, e quindi della sua sottoposizione ai limiti di tutela ambientale fissati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., soccorre l'ulteriore considerazione secondo la quale una dilatazione eccessiva del termine di durata già trentennale [...] urterebbe contro la necessità, in sede di rinnovo della concessione, di procedere alla valutazione [...] di impatto ambientale (VIA) [...]».

¹⁶ Pubblicata in G.U. n. del 20 gennaio 2010.

¹⁷ Tra queste Campania e Calabria. Quest'ultima, in particolare, con l'articolo 9, comma 9 della legge regionale n. 40/2009, ha rinviato al principio generale di cui all'art. 252 delle Disposizioni per l'attuazione del Codice Civile (regio decreto 30 marzo 1942, n. 318), secondo cui, in caso di successioni di leggi nel tempo riguardanti, tra l'altro, i termini per l'esercizio di un diritto, «il nuovo termine si applica anche all'esercizio dei diritti sorti anteriormente [...] ma il nuovo termine decorre [...]» dall'entrata in vigore della legge sopravvenuta, «purché, a norma della legge precedente, non rimanga a decorrere un termine minore».

II.5 LE DISCIPLINE REGIONALI E GLI ORIENTAMENTI COMUNI

In Italia lo sfruttamento delle acque minerali e termali si basa sull'ottenimento, da parte dei produttori/fornitori, di concessioni di derivazione per lo sfruttamento economico delle fonti. Le regioni, titolari del bene, disciplinano le modalità di rilascio delle concessioni, nonché le forme di gestione. Tuttavia i principi regionali sui regimi gestionali sono ancora informati - talvolta con esplicito rinvio per mancanza di una disciplina regionale *ad hoc*, come nel caso della Sardegna - alle disposizioni di cui al R.D. n. 1443 del 1927 sulle risorse minerarie, alle quali le acque minerali e termali continuano ad afferire. Ne è testimonianza il fatto che le leggi regionali in materia presentano generalmente una struttura simile, dettando una disciplina più o meno puntuale sul rilascio dei permessi di ricerca e delle concessioni per la coltivazione delle acque minerali e termali.

Sulle modalità di gestione del bene in parola la stratificazione normativa nel tempo, sia a livello regionale che statale, ha creato un particolare intreccio di norme che non consente di ricondurre, in maniera agevole, le diverse situazioni di fatto alle fattispecie tipiche della *delega amministrativa*, della *concessione* e della *subconcessione*. Si rinvencono, infatti, particolari situazioni per le quali uno stesso ente territoriale è contemporaneamente (1) titolare di una concessione per lo sfruttamento, come rilasciata dalla regione in epoca meno recente, e (2) titolare di una delega amministrativa, riconosciuta della medesima regione, per il rilascio di una concessione in favore di terzi, su un bene che rientra pur sempre nel patrimonio indisponibile regionale¹⁸. A ciò si aggiunga che alcune leggi regionali, disponendo una delega amministrativa in favore degli enti territoriali per il rilascio dei permessi di ricerca e delle concessioni, riconosce in capo agli stessi il diritto di determinare i canoni concessori. Si può assistere, pertanto, a diversi regimi di gestione all'interno della stessa regione¹⁹.

II.6 LA SCELTA DEL CONCESSIONARIO

Le modalità di scelta del concessionario per lo sfruttamento economico di un bene pubblico - se tramite un affidamento diretto ovvero attraverso una procedura competitiva a evidenza pubblica - rappresenta un aspetto di particolare rilievo²⁰. È noto, infatti, come l'impianto normativo comunitario - e, conseguentemente, quello nazionale - sia decisamente improntato sull'affermazione del ricorso alle procedure a evidenza pubblica quale *regola* per l'approvvigionamento di beni, di servizi e di lavori, nonché per l'affidamento di concessioni di servizi e di lavori pubblici da parte delle Amministrazioni pubbliche, e dei soggetti equiparati, in ossequio dei principi del mercato comune di cui al Trattato CE²¹, che giustifica la riconduzione delle materie in parola alla medesima disciplina²².

Per ciò che concerne la concessione di beni pubblici, che qui interessa, non si rinviene una norma, comunitaria o nazionale, che disponga, in maniera perentoria, l'obbligo del ricorso a procedure a evidenza pubblica per l'individuazione del concessionario. Tuttavia, alla luce dei

¹⁸ È questo il caso di alcuni Comuni della Lombardia che sono, al contempo, concessionari per conto della regione e concedenti nei confronti delle società di imbottigliamento.

¹⁹ È il caso di Emilia Romagna, Lombardia, Toscana. Diverso è il caso del Trentino-Alto Adige, per il quale la competenza normativa delle Province Autonome di Bolzano è equiparata a quella regionale.

²⁰ A testimonianza di tale rilevanza, basti ricordare l'attualità della nota questione delle concessioni del demanio marittimo, oggi sotto l'attenzione di operatori del diritto e delle istituzioni, sia comunitarie che nazionali, per le vicende legate al procedimento di infrazione nei confronti dell'Italia e i conseguenti annunciati propositi di riforma.

²¹ Il riferimento è alle quattro libertà su cui si fonda il mercato comune: libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci, dei capitali.

²² Il riferimento è alle direttive comunitarie sugli appalti, sulle concessioni e sugli appalti nei settori "speciali" (direttive nn. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) e al Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

principi comunitari sul mercato comune appena richiamati, sia la giurisprudenza che la dottrina sono ormai concordi nell'estendere tale obbligo anche alle concessioni per l'estrazione e lo sfruttamento delle acque minerali, in analogia con le concessioni dei beni demaniali²³.

Per un livello più approfondito di analisi si è scelto di esaminare le normative regionali per verificare se si rinviene la tendenza all'affermazione, perlomeno formale, del principio della gara nell'affidamento delle concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali e termali. Il risultato è che solamente cinque regioni (Abruzzo, Calabria, Liguria, Sicilia e Toscana) hanno introdotto esplicitamente, nella propria normativa regionale, una procedura a evidenza pubblica come criterio di scelta del concessionario. In questi casi il criterio di aggiudicazione è l'offerta economicamente più vantaggiosa. Le restanti regioni e province autonome prevedono solamente il rilascio delle concessioni sulla base dell'adozione di un provvedimento amministrativo, su istanza di parte.

Altro aspetto interessante è la disciplina della concorrenza di più istanze ricadenti sulla stessa area. In questo caso sono adottati vari criteri per la scelta del concessionario - che possono essere tassativi o a discrezione dell'organo competente al rilascio - come ad esempio la valutazione di specifici requisiti tecnici ed economici dell'istante, il diritto di prelazione al titolare del permesso di ricerca, la priorità cronologica della presentazione della domanda. Il diritto di prelazione all'affidamento della concessione a favore del ricercatore, in particolare, è affermato in diverse regioni²⁴.

II.7 LA DETERMINAZIONE DEI CANONI CONCESSIONARI

Le concessione per lo sfruttamento delle acque minerali e termali, accordata dalla regione titolare del bene o da un altro ente da essa delegato, è generalmente a titolo oneroso, prevedendo un canone a carico del concessionario e a favore di una o più Amministrazioni territoriali. La modalità di calcolo e la periodicità di corresponsione del canone variano sensibilmente da una regione all'altra, stante la potestà regionale di disciplinare, tra le altre cose, anche il regime dei canoni.

Per il calcolo del canone periodico sono generalmente individuati uno o più *parametri* e, per ciascuno di essi, un *canone unitario o percentuale* corrispondente²⁵. I parametri adottati vanno dall'estensione della superficie concessa - che configura il cosiddetto *diritto superficiario*

²³ In questo senso, tra gli altri, si vedano: delibera n. 219 del 2 Marzo 2016 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC; parere del 24 giugno 2013 su procedura AS1063 dell'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato - Antitrust; parere del 21 settembre 2011 dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli; sentenza n. 5765 del 25 settembre 2009 del Consiglio di Stato. In quest'ultima sentenza il Consiglio di Stato ha affermato, in particolare, che "[...] il nostro ordinamento, sulla scia di significativi impulsi in tal senso rivenienti dal diritto comunitario, è oggi attestato, anche in forza di una lettura interpretativa delle norme nazionali orientata al rispetto dei principi contenuti nel Trattato CE, sulla necessità che le Amministrazioni pubbliche (o i soggetti alle stesse equiparate) adottino procedure comparative ad evidenza pubblica ogni volta che debbano affidare commesse o beni pubblici di rilevante interesse economico". Tale interpretazione è stata ribadita, tra gli altri, dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nella sopra citata delibera, nella quale ha affermato che "secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale l'affidamento di concessioni amministrative aventi ad oggetto l'uso di beni pubblici (siano essi del demanio ovvero del patrimonio indisponibile dello Stato, delle Regioni o dei Comuni) resta assoggettato al generale obbligo delle Amministrazioni - derivante dai fondamentali principi di diritto comunitario rinvenibili direttamente nel Trattato CE (libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi, nonché principi di par condicio, imparzialità e trasparenza) - di esperire procedure ad evidenza pubblica ai fini della individuazione del soggetto contraente". Per una lettura critica di tale orientamento si veda M. Liberti, *Mercato concorrenza regole*, n. 3/2014, p. 524.

²⁴ Sono di questo tenore le discipline di Basilicata, Bolzano, Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia (che, peraltro, è una delle regioni sanciscono il principio della procedura a evidenza pubblica), Trento, Umbria e Veneto.

²⁵ In alcune Regioni è previsto l'adeguamento dei canoni unitari, a cadenza annuale, biennale o triennale, con apposito provvedimento della giunta regionale, sulla base degli indici nazionali del costo della vita pubblicati dall'ISTAT; in altre Regioni si riconosce una maggiore discrezionalità alle giunte regionali sulla scelta dei criteri di adeguamento dei canoni. Negli ultimi anni, tuttavia, alcune Regioni hanno scelto di non dare seguito all'adeguamento in seguito all'incidenza della crisi economica sul mercato dell'acqua imbottigliata.

proporzionale annuo - alla quantità di acqua emunta, fino al fatturato conseguito dal concessionario, nel caso delle concessioni termali ²⁶.

Il canone individuato come percentuale sul fatturato conseguito dal concessionario può essere calcolato sulla base di una quota fissa in corrispondenza di fasce di fatturato delimitate da valori soglia, o in funzione di una percentuale del fatturato dichiarato nell'anno di riferimento.

Ulteriori elementi di variabilità del canone dipendono da specifiche condizioni di agevolazione, in termini di riduzione dei canoni, sulla base di criteri di *premialità ambientali* (imbottigliamento in vetro, imbottigliamento in vetro con raccolta dei vuoti, certificazioni ambientali, smaltimento rifiuti, contenimento dell'inquinamento ambientale), *premialità sociali* (salvaguardia dei livelli occupazionali, ubicazione delle attività in zone socialmente svantaggiate) e *premialità di qualità* (certificazione di qualità conseguite dalle aziende concessionarie).

I regolamenti regionali differiscono tra loro anche per ciò che attiene al diritto di imputazione dei canoni. Stante la titolarità del bene patrimoniale in capo alle regioni, con il conseguente diritto delle stesse a percepire i relativi canoni concessori, si registrano situazioni in cui il diritto di riscuoterli è riconosciuto anche, o esclusivamente, alle province, quando queste sono delegate a rilasciare le concessioni (è il caso, ad esempio, della Regione Lombardia) o ai Comuni nel cui territorio ricade la concessione (diverse regioni adottano questa soluzione) e che sono anch'essi stati delegati dalle regioni.

Tutti questi fattori restituiscono, a livello nazionale, un panorama alquanto variegato della gestione dei canoni concessori per lo sfruttamento delle acque minerali, da cui derivano diversi *vulnus* nella gestione del bene pubblico e dei diritti su di esso gravanti o ad esso afferenti. La disomogeneità dei canoni concessori può comportare, infatti, un *deficit* di efficienza quando non tutti i canoni internalizzano in maniera soddisfacente i costi ambientali e sociali dello sfruttamento, con il rischio che si creino aree di minore tutela del bene, o quando comportano distorsioni della concorrenza nel mercato di riferimento.

Dalle analisi delle discipline regionali possiamo evidenziare che, nella quasi totalità delle regioni, è stabilito un diritto proporzionale annuo che viene definito e adeguato solitamente con provvedimento della giunta regionale. In alcune regioni (Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Toscana, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto) e nella Provincia Autonoma di Bolzano esiste la facoltà, da parte delle giunte, di procedere all'adeguamento dei canoni con apposito provvedimento, sulla base dell'*Indice dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati* (FOI), calcolato annualmente dall'ISTAT. In altre, invece, i regolamenti consentono una maggiore discrezionalità degli organi preposti

²⁶ La legge mineraria (R.D. 29 luglio 1927, n. 1443, art. 25) prevedeva, a carico del concessionario minerario, unicamente un diritto proporzionale alla superficie della concessione. La base giuridica per l'imputazione, a carico dello stesso concessionario, di ulteriori canoni calcolati su parametri diversi dalla superficie dell'area concessa (come la quantità di acqua estratta o il fatturato conseguito in seguito all'attività oggetto della concessione) si rinviene nella sentenza della Corte Costituzionale n° 65 del 2001, che ha ammesso la possibilità da parte delle regioni di prevedere canoni non solo commisurati alla superficie da sfruttare, ma all'effettivo beneficio ricavabile dal concessionario, sulla base del fatto che il solo criterio superficiale può, in concreto, risultare sproporzionato per difetto, rispetto al beneficio economico che il concessionario trae dallo sfruttamento della risorsa pubblica. Il parametro relativo all'acqua emunta, in particolare, può assumere diverse declinazioni da un regolamento regionale all'altro, prevedendo canoni unitari differenziati in ragione delle finalità cui è destinata la risorsa, quali: imbottigliamento (per il quale è solitamente previsto un canone maggiore in quanto l'acqua emunta è fonte diretta di profitto); realizzazione di bevande analcoliche, cosiddetti *soft drink*, altri utilizzi, come quello nei processi industriali (per i quali è imputato un canone agevolato, in ragione del fatto che l'acqua emunta non è fonte diretta di profitto ma rappresenta comunque una risorsa sfruttata).

nell'attuazione dei criteri per l'adeguamento dei canoni. È importante sottolineare come, nonostante tale previsione, i canoni stabiliti non sempre sono stati adeguati, anche in seguito all'incidenza della crisi economica sui concessionari. Nella maggioranza delle regioni, poi, si prevedono delle riduzioni dei canoni in base a criteri di premialità, mentre Puglia, Sicilia, le province autonome di Trento e di Bolzano, Basilicata, Emilia Romagna e Molise, non prevedono alcun tipo di riduzione sui canoni.

Un tentativo di armonizzazione dei canoni a livello nazionale è stato effettuato in sede di Conferenza Stato-Regioni con le linee-guida del 2006, secondo due direttrici: l'innalzamento generale dei corrispettivi e la definizione dei canoni in funzione di tre parametri: gli ettari della superficie concessa, i volumi di acqua emunta o utilizzata, i volumi dell'acqua imbottigliata. Nello specifico le linee guida tracciate nella Conferenza Stato-Regioni del 2006, invitavano le regioni ad applicare dei canoni così strutturati:

- da € 1 a € 2,5 per metro cubo (o frazione di esso) di ***acqua imbottigliata***;
- da € 0,5 a € 2 per metro cubo (o frazione di esso) di ***acqua utilizzata o emunta***;
- € 30 per ettaro (o frazione di esso) di ***superficie concessa***.

Seguendo l'adeguamento ISTAT basato sull'*Indice dei prezzi al consumo per famiglie, operai e impiegati* (FOI), al 2015 - anno di riferimento della Rilevazione - tali canoni dovrebbero essere attualizzati come segue:

- da € 1,16 a € 2,89 per metro cubo (o frazione di esso) di ***acqua imbottigliata***;
- da € 0,58 a € 2,31 per metro cubo (o frazione di esso) di ***acqua utilizzata o emunta***;
- € 34,65 per ettaro (o frazione di esso) di ***superficie concessa***.

III. LA RILEVAZIONE SULLE ACQUE MINERALI: ANALISI DEI DATI

III.1 IL NUMERO DELLE CONCESSIONI

Le concessioni attive nel 2015 per lo sfruttamento delle acque minerali sono state 295, con un'evidente alta concentrazione nelle prime cinque regioni che, da sole, coprono il 50,51 per cento delle concessioni dichiarate a livello nazionale) (Tabella 1).

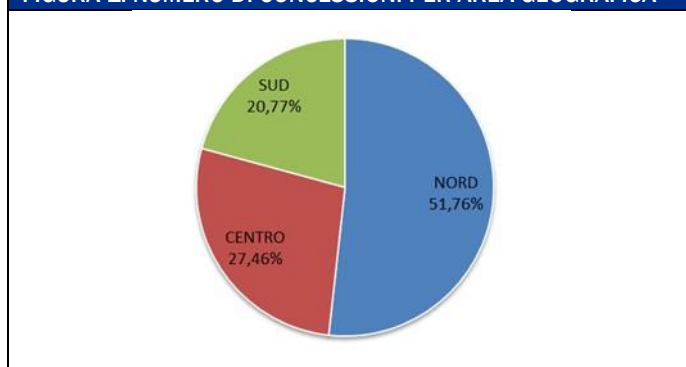
TABELLA 1: NUMERO DI CONCESSIONI PER SFRUTTAMENTO DI ACQUE MINERALI ATTIVE AL 31.12.2015		
Regione	Concessioni attive al 31.12.2015	
	numeri assoluti	percentuali
PIEMONTE	43	14,58%
LOMBARDIA	35	11,86%
LAZIO	30	10,17%
EMILIA ROMAGNA	22	7,46%
SARDEGNA	19	6,44%
VENETO	18	6,10%
TOSCANA	17	5,76%
UMBRIA	16	5,42%
BASILICATA	14	4,75%
CALABRIA	12	4,07%
TRENTINO ALTO ADIGE*	12	4,07%
MARCHE	11	3,73%
SICILIA	11	3,73%
CAMPANIA	8	2,71%
LIGURIA	7	2,37%
FRIULI VENEZIA GIULIA	6	2,03%
VALLE D'AOSTA	4	1,36%
ABRUZZO	4	1,36%
MOLISE	3	1,02%
PUGLIA	3	1,02%
Totale	295	100,00%

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

*La Provincia Autonoma di Bolzano non ha comunicato i dati

Aggregando i numeri delle concessioni attive per aree geografiche, emerge la netta concentrazione delle concessioni nel nord del Paese (51,76 per cento) mentre al centro e al sud è concentrata poco meno della metà del patrimonio nazionale di acque minerali concesso (rispettivamente, il 27,46 per cento e il 20,77 per cento).

FIGURA 1: NUMERO DI CONCESSIONI PER AREA GEOGRAFICA



Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

Ai fini di un confronto sulla numerosità delle fonti di acque minerali provenienti da registri ufficiali, la Tabella 2 riporta l'elenco delle acque minerali naturali riconosciute ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2009/54/CE²⁷ della Commissione europea.

TABELLA 2: MARCHI COMMERCIALI ATTIVI E UFFICIALMENTE RICONOSCIUTI, PER REGIONE (DATI ANNO 2016)	
Regione	Numero marchi
Lombardia	47
Piemonte	41
Toscana	25
Lazio	24
Emilia Romagna	22
Marche	21
Umbria	19
Sardegna	16
Veneto	16
Sicilia	15
Basilicata	14
Campania	13
Calabria	11
Trentino-Alto Adige	9
Friuli Venezia Giulia	9
Abruzzo	5
Liguria	5
Puglia	4
Molise	4
Valle d'Aosta	2
Totale complessivo	322

Fonte: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/labelling-nutrition_mineral-waters_list_eu-recognised.pdf

Dalla Rilevazione risultano attivi, inoltre, 26 permessi di ricerca di acque minerali, rilasciati da 8 regioni. Anche in questo caso il Piemonte è la regione con il maggior numero di titoli autorizzatori.

²⁷ La direttiva 2009/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali (GU L 164 del 26.6.2009, pag. 45) prevede la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'UE l'elenco delle acque minerali naturali riconosciute come tali. Per l'Italia i dati sono comunicati a cura del Ministero della Salute.

TABELLA 3: NUMERO DI PERMESSI PER LA RICERCA DI ACQUE MINERALI, ATTIVI AL 31.12.2015		
Regione	Permessi di ricerca attivi al 31.12.2015	
	numeri assoluti	percentuali
PIEMONTE	8	30,77%
TRENTINO ALTO ADIGE	6	23,08%
EMILIA ROMAGNA	4	15,38%
ABRUZZO	2	7,69%
FRIULI VENEZIA GIULIA	2	7,69%
TOSCANA	2	7,69%
LIGURIA	1	3,85%
MOLISE	1	3,85%
Totale	26	100,00%

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

RIEPILOGO

Sulla base delle dichiarazioni effettuate per l'anno 2015, a livello nazionale, si registrano:

- 295 concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali
- 26 permessi di ricerca di acque minerali

Il 51,76 per cento delle concessioni minerali si concentra nel nord del Paese. Il Piemonte, in particolare, con 43 concessioni (il 14,58 per cento del totale), è la prima regione italiana per numero di concessioni attive.

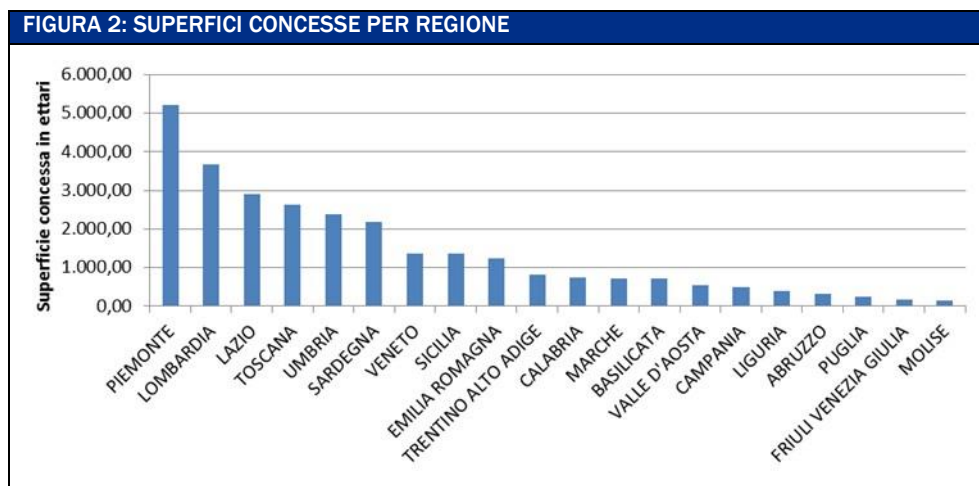
III.2 LE SUPERFICI CONCESSE

La superficie totale, calcolata a livello nazionale, oggetto di concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali è di quasi 28 mila ettari²⁸ (0,09 per cento del territorio nazionale) dei quali il 40,96 per cento risulta essere in solo tre regioni: Piemonte, Lombardia e Lazio.

²⁸ Nel caso di concessioni e subconcessioni che hanno a oggetto il medesimo bene, la superficie è stata considerata una volta.

TABELLA 4: SUPERFICI CONCESSE AL 31.12.2015		
Regione	Superfici (in ettari) concesse al 31.12.2015	
	ettari (ha)	percentuali sul totale
PIEMONTE	5.198,96	18,39%
LOMBARDIA	3.671,78	12,99%
LAZIO	2.908,94	10,29%
TOSCANA	2.617,05	9,26%
UMBRIA	2.373,93	8,40%
SARDEGNA	2.170,84	7,68%
VENETO	1.357,36	4,80%
SICILIA	1.353,35	4,79%
EMILIA ROMAGNA	1.243,23	4,40%
TRENTINO ALTO ADIGE	830,50	2,94%
CALABRIA	755,30	2,67%
MARCHE	723,16	2,56%
BASILICATA	722,23	2,55%
VALLE D'AOSTA	543,38	1,92%
CAMPANIA	501,69	1,77%
LIGURIA	406,48	1,44%
ABRUZZO	318,41	1,13%
PUGLIA	252,07	0,89%
FRIULI VENEZIA GIULIA	168,64	0,60%
MOLISE	155,00	0,55%
Totali	28.272,30	100,00%

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione



Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

In relazione al rapporto di densità delle concessioni (superfici concesse / estensione totale del territorio), l'Umbria si pone al vertice, con lo 0,28 per cento della superficie regionale concessa (Tabella 5).

TABELLA 5: RAPPORTO DI DENSITÀ DELLE SUPERFICI CONCESSE			
Regione	Superficie totale della regione in ettari (a)	Superficie concessa in ettari (b)	Rapporto di densità (b/a)
UMBRIA	846.430,00	2.373,93	0,28%
PIEMONTE	2.538.710,00	5.198,96	0,20%
LAZIO	1.723.230,00	2.908,94	0,17%
VALLE D'AOSTA	326.090,00	543,38	0,17%
LOMBARDIA	2.386.370,00	3.671,78	0,15%
TOSCANA	2.298.700,00	2.617,05	0,11%
SARDEGNA	2.410.000,00	2.170,84	0,09%
MARCHE	940.140,00	723,16	0,08%
LIGURIA	541.620,00	406,48	0,08%
VENETO	1.840.740,00	1.357,36	0,07%
BASILICATA	1.007.330,00	722,23	0,07%
TRENTINO ALTO ADIGE	1.360.550,00	830,50	0,06%
EMILIA ROMAGNA	2.245.280,00	1.243,23	0,06%
SICILIA	2.583.240,00	1.353,35	0,05%
CALABRIA	1.522.190,00	755,30	0,05%
CAMPANIA	1.367.090,00	501,69	0,04%
MOLISE	446.060,00	155,00	0,03%
ABRUZZO	1.083.180,00	318,41	0,03%
FRIULI VENEZIA GIULIA	786.230,00	168,64	0,02%
PUGLIA	1.954.090,00	252,07	0,01%
Totale	30.207.270,00	28.272,30	0,09%

Fonte: Elaborazione su dati ISTATI (a) e del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

RIEPILOGO

In Italia la superficie data in concessione per lo sfruttamento di acque minerali è pari a circa 28 mila ettari.

Tra le regioni italiane, Piemonte, Lombardia e Lazio si posizionano al vertice della graduatoria, per superficie concessa: insieme rappresentano il 41,67 per cento della superficie nazionale data in concessione per lo sfruttamento delle acque minerali.

La densità delle superfici concesse, rispetto al territorio nazionale, è dello 0,09 per cento, con percentuali massime regionali che non raggiungono lo 0,3 per cento.

III.3 LA QUANTITÀ DI ACQUA EMUNTA

I dati relativi alla quantità di acqua emunta - ossia alla quantità di risorse idriche prelevate dal giacimento, indipendentemente dalla finalità o dall'utilizzo corrispondente - non sono esaustivi in quanto le Amministrazioni adempienti sono obbligate a comunicare il quantitativo di acqua estratto dal concessionario solo se è funzionale alla determinazione del canone concessorio. Inoltre, in taluni casi, è stato riscontrato come le Amministrazioni concedenti abbiano difficoltà a reperire l'informazione poiché, frequentemente, il canone pagato in funzione di questo parametro è basato sull'emungimento presunto e non quello effettivo (determinato in base alla misurazione puntuale della risorsa estratta). Al fine di rendere l'analisi più coerente possibile, i

dati raccolti sono stati oggetto di approfondimenti successivi con le Amministrazioni concedenti, tanto da restituire un quadro coerente con le informazioni diffuse da altre fonti autorevoli²⁹.

Nel 2015, pertanto, dai giacimenti in concessione sono stati emunti quasi **16 miliardi di litri** di acqua minerale. La popolazione di concessionari è stata ordinata per quote di volume di acqua emunta decrescenti, aggregando, ove opportuno, i dati relativi ai gruppi industriali. Se si considerano i gruppi con una quota di volume superiore ai 400 milioni di litri, nel 2015 si individuano i 10 maggiori soggetti produttori³⁰, che rappresentano il 70,44 per cento dell'acqua minerale estratta a livello nazionale (Tabella 6). In particolare, il 34,48 per cento è riconducibile ai primi due gruppi, Nestlé e San Benedetto, che, sul totale dei dieci maggiori gruppi, pesano per circa la metà dei volumi.

TABELLA 6: MAGGIORI GRUPPI PRODUTTORI IN TERMINI DI VOLUME DI ACQUA EMUNTA		
<i>Produttori</i>	<i>Quantità di acqua emunta, come da Rilevazione DT 2015 (milioni di litri)</i>	<i>Quota volume sul totale nazionale, come da Rilevazione DT 2015 (%)</i>
Gruppo Nestlé - San Pellegrino S.p.a.	2.768	17,44%
Gruppo San Benedetto - Acqua Minerale San Benedetto S.p.a. - Alpe Guizza S.p.a. - Gran Guizza S.p.a. - Acqua di Nepi S.p.a. - Viggianello Fonti del Pollino S.p.a. - Fonte Cutolo Rionero in Vulture S.r.l.	2.704	17,03%
Fonti di Vinadio S.p.A.	1.105	6,96%
Lete S.p.a.	991	6,25%
Gruppo Norda - Norda S.p.a. - Monticchio Gaudianello S.p.a. - Sangemini Acque S.p.a.	892	5,62%
Ferrarelle S.p.a.	855	5,39%
Gruppo Co. Ge. Di. - Rocchetta S.p.a. - Acqua e Terme di Uliveto S.p.a.	663	4,18%
Spumador S.p.a.	438	2,76%
Società Italiana Acque Minerali S.p.a.	406	2,56%
Gruppo Coca Cola Company* - Fonti del Vulture S.r.l.	356	2,24%
Totale 10 maggiori Gruppi	11.179	70,44%
Totale nazionale	15.872	100,00%

* Si veda la nota 30

²⁹ I dati sul quantitativo di acqua minerale sfruttata per ciascun anno sono reperibili presso l'associazione di categoria *Mineracqua*, associata in *Confindustria*, che riporta il dato relativo alla sola acqua imbottigliata per ciascun anno (nel 2015, quasi 14 miliardi di litri, si veda qui: <http://www.mineracqua.it/images/pdf/mercato-acque-italia-2015-mineracqua.pdf>), o presso alcuni dei bilanci delle società-concessionarie imbottigiatrici, che diffondono dati sul venduto in litri nell'anno di esercizio. Un confronto puntuale tra le varie fonti è pertanto impossibile, ma le dimensioni dei fenomeni registrati sono tra loro coerenti in termini di ordini di grandezza.

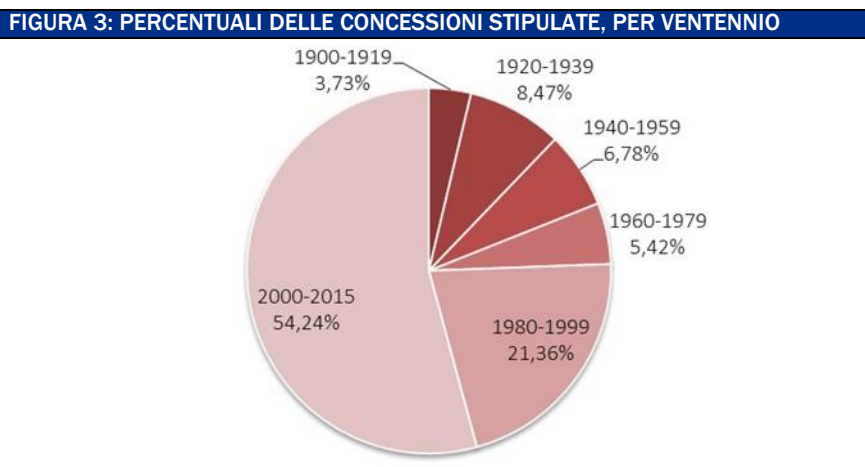
³⁰ Tra i maggiori concessionari, selezionati in base alla quantità di acqua emunta, è stata inclusa anche la società *Fonti del Vulture S.r.l.*, la cui capogruppo è la multinazionale *Coca Cola Company*.

RIEPILOGO

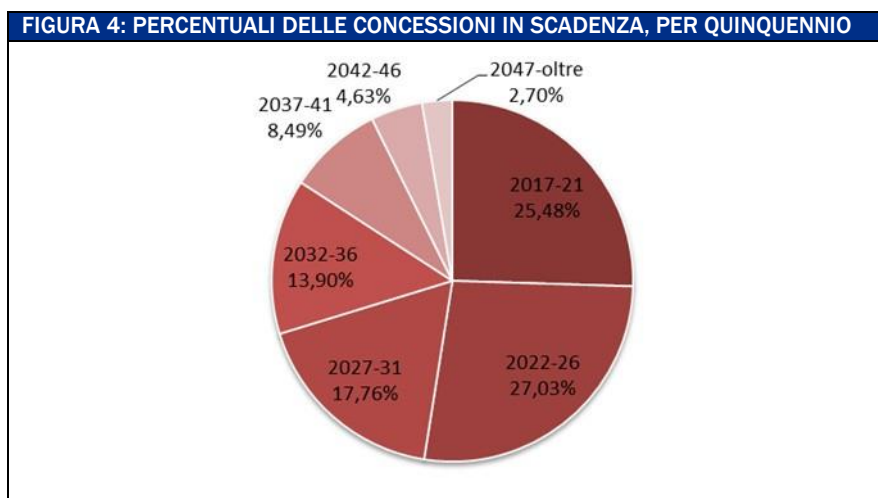
Nel 2015 sono stati prelevati circa 16 miliardi di litri di acqua minerale, di cui oltre il 70 per cento dai primi dieci produttori e quasi il 35 per cento dai primi due.

III.4 LA DURATA DELLE CONCESSIONI

Per quanto riguarda la durata delle concessioni si evidenzia come oltre il 54 per cento sia stato stipulato o rinnovato negli anni successivi al duemila (Figura 3) e il 52,51 per cento giungerà a scadenza entro il 2026, di cui il 25,48 per cento nel quinquennio 2017-2021 (Figura 4)³¹.



Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione



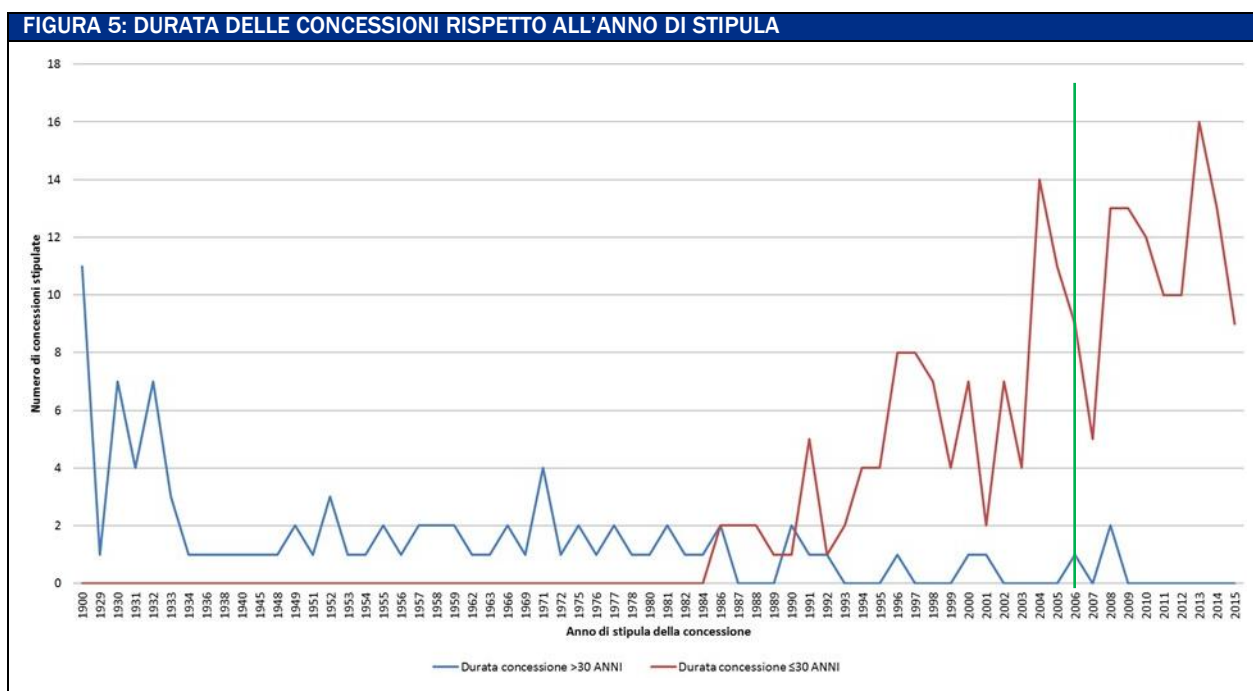
Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

Analizzando il profilo delle scadenze, inoltre, emerge un pressoché totale adeguamento da parte delle Amministrazioni concedenti al limite trentennale della durata, introdotto nel 2006. Come risulta evidente dalla Figura 5, tra le concessioni censite tutte quelle stipulate fino alla metà degli anni ottanta hanno una durata superiore ai trenta anni.

³¹ La percentuale è calcolata sul totale delle concessioni che scadranno dal 2017 in poi (259), non tenendo conto: 1. di quelle rilevate ma scadute tra il 2015 e il 2016 (27); 2. di quelle stipulate come perpetue e per le quali non è prevista una data di scadenza (9), e che, pertanto, sono trattate autonomamente nell'analisi.

L'inversione di tendenza, iniziata tra la fine degli anni ottanta e l'inizio dei novanta, evidentemente riconducibile all'influenza del diritto comunitario, emerge con tutta evidenza tra la fine degli anni novanta e i primi anni dopo il 2000, in particolare dal 2002, a partire dal quale diminuiscono le stipule di concessioni ultratrentennali.

Infatti, gli ultimi casi di rilascio di concessioni ultratrentennali si registrano nel 2006 e nel 2008. Nel primo (concessione affidata dalla Regione Basilicata “in perpetuo” a un’azienda controllata dal Gruppo Coca Cola Company) la stipula è avvenuta *prima* dell’entrata in vigore della nuova norma introduttiva del limite trentennale (articolo 96, comma 8 del D. Lgs. 152/2006), mentre nel secondo caso (due concessioni affidate dalla Regione Umbria per 40 anni) la stipula è avvenuta *dopo* l’entrata in vigore del limite trentennale, ma comunque *prima* della sentenza della Corte Costituzionale, del 2010, che sancisce l’applicabilità di tale limite alle acque minerali e termali³².



Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

Inoltre, emerge come in 7 casi (sui 295 totali) l’originaria previsione della durata perpetua non sia stata, a oggi, adeguata al principio della temporaneità³³.

³² Si rinvia al paragrafo II.4.

³³ Le concessioni rilevate e risultati ancora come *perpetue* sono 9, ma ai fini di questa analisi non sono state considerate le 2 concesse a un’Amministrazione pubblica (dalla Provincia di Trento al Comune di Peio), le quali costituiscono un caso *sui generis*, concettualmente riconducibile a una “non concessione”.

TABELLA 7: CONCESSIONI PERPETUE NON ANCORA CONVERTITE IN TEMPORANEE	
AMMINISTRAZIONE CONCEDENTE Soggetto concessionario	Numero di concessioni perpetue
REGIONE EMILIA ROMAGNA	3
La Galvanina S.p.a.	1
Terme di Cervia e Brisighella S.p.a.	1
Terme di Riolo Bagni S.r.l.	1
PROVINCIA DI BERGAMO	1
San Pellegrino S.p.a.	1
REGIONE BASILICATA	2
Fonte Italia S.r.l.	1
Fonti del Vulture S.r.l.	1
REGIONE VALLE D'AOSTA	1
Sorgenti Monte Bianco Terme di Courmayeur S.p.a.	1
Totale complessivo	7

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

RIEPILOGO

Entro il 2021 giungerà a scadenza il 25 per cento delle 259 concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali non ancora scadute.

III.5 LA NATURA DEI CONCESSIONARI

La *natura* dei soggetti concessionari, in riferimento alla loro qualificazione *pubblica o privata*³⁴, può rivelarsi un'informazione utile se considerata in rapporto ad altre corrispondenze presenti nella banca dati del DT, come, ad esempio, la *durata del rapporto concessorio*, la *modalità di scelta del concessionario* o l'*ammontare dei canoni di concessione*.

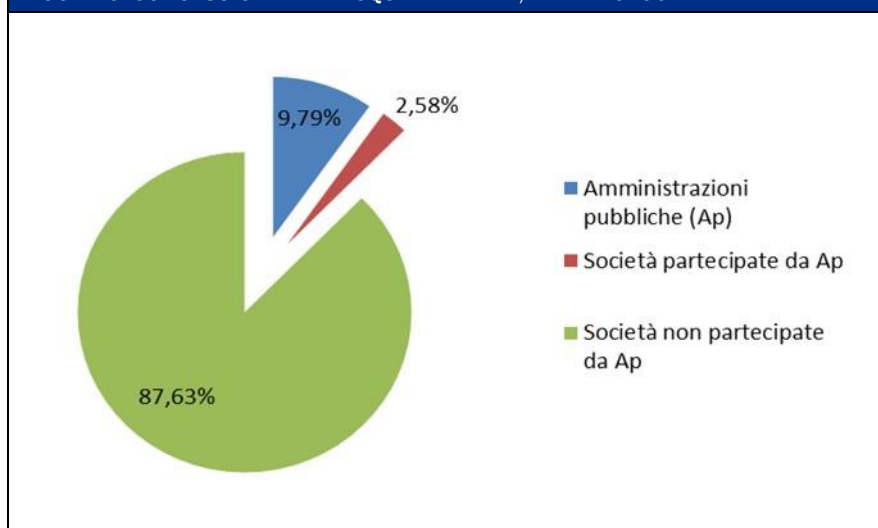
Dalla Rilevazione emerge come le 295 concessioni attive siano state affidate a **194** concessionari con un rapporto di affidamento medio (numero di concessioni totali diviso il numero dei concessionari) di 1,52.

I concessionari sono così suddivisi:

- **19** sono amministrazioni pubbliche (18 comuni e 1 provincia)
- **175** sono società di capitali (S.p.a., S.r.l.) o società di persone (S.a.s., S.n.c.), di cui:
 - **5** società di capitali a partecipazione pubblica
 - **170** tra società di persone e di capitali non partecipate da amministrazioni pubbliche

³⁴ Ai fini del presente Rapporto, la qualificazione dei concessionari ricalca i criteri di delimitazione del perimetro soggettivo della Rilevazione 2015.

FIGURA 6: CONCESSIONARI DI ACQUE MINERALI, PER TIPOLOGIA



Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

RIEPILOGO

Al 2015 i concessionari di acque minerali italiane sono suddivisi in:

- 19 amministrazioni pubbliche (pari al 9,79 per cento del totale dei concessionari)
- 5 società di capitali a partecipazione pubblica (2,58 per cento)
- 170 tra società di persone e di capitali non partecipate da amministrazioni pubbliche (87,63 per cento)

III.6 GLI SFRUTTAMENTI AFFIDATI ALLE SOCIETÀ PARTECIPATE DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Nell'ambito di un rapporto concessorio relativo a un bene pubblico, l'analisi della partecipazione societaria degli enti concedenti nelle società concessionarie risulta interessante per la rilevanza che questo aspetto assume nel valutare il grado di liberalizzazione del mercato specifico. Generalmente, infatti, questo consente di stimare in che misura le Amministrazioni pubbliche scelgono la strada dell'autoproduzione nella gestione/fornitura del bene/servizio pubblico in questione.

Nel caso dello sfruttamento delle acque minerali questi aspetti non rilevano in quanto:

Innanzitutto lo sfruttamento del bene non costituisce di per sé un servizio pubblico; in secondo luogo l'attività di sfruttamento del bene è tradizionalmente demandata al mercato, pertanto la gestione diretta e indiretta del bene da parte degli enti concedenti risulta tradizionalmente residuale; in terzo luogo, questa residualità non determina particolari problemi in ordine alla scelta del concessionario, ferma restando, come precedentemente rilevato, la prassi che esclude lo svolgimento di procedure a evidenza pubblica per la selezione del concessionario, in aperta violazione del principio della concorrenza tra privati.

Alla luce di quanto rilevato, per il settore in oggetto l'analisi delle partecipazioni pubbliche nelle società concessionarie risulta tanto più rilevante se si considera che il *Progetto Patrimonio PA* del Dipartimento del Tesoro si estende anche alla rilevazione delle partecipazioni societarie da parte delle Amministrazioni pubbliche. La disponibilità di due banche dati relative alle

concessioni e alle partecipazioni pubbliche ha pertanto consentito di incrociare i dati e meglio comprendere la struttura del settore delle acque minerali.

Dalla Rilevazione relativa al 2015 risulta che 5 società, titolari di 6 concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali, sono partecipate da enti pubblici, e, in alcuni casi, anche dalle amministrazioni concedenti.

L'appendice A.2 riporta un quadro riassuntivo delle partecipazioni pubbliche in oggetto. Le caratteristiche di maggior rilievo di queste partecipazioni sono le seguenti:

- le 5 società sono partecipate da amministrazioni pubbliche di 5 regioni (Lazio, Marche, Puglia, Toscana, Trentino Alto Adige);
- in 2 società su 5 si registra una partecipazione pubblica di maggioranza (1 società partecipata per il 96,44 per cento da Amministrazioni marchigiane e 1 società partecipata per il 98,34 per cento da Amministrazioni toscane). Le restanti 3 società sono caratterizzate da una partecipazione pubblica minoritaria (rispettivamente, dell'11,13 per cento, 8,96 per cento e 1 per cento);
- le partecipazioni risultano generalmente parcellizzate e su base territoriale, ossia gli enti partecipanti in una medesima società appartengono alla stessa regione;
- le Amministrazioni partecipanti sono 64, di cui 63 Comuni e 1 Automobile Club. La preponderante presenza dei Comuni conferma la tendenza già registrata nei casi della gestione diretta, quando gli stessi risultano concessionari per lo sfruttamento;
- le Amministrazioni pubbliche partecipano esclusivamente in maniera diretta;
- analizzando i settori economici (secondo la classificazione AT.ECO. - Attività Economiche, come utilizzata dall'Istat) di intervento delle 5 società partecipate - come dichiarati dalle amministrazioni partecipanti in sede della *Rilevazione sulle Partecipazioni al 2015* - emerge come tutte siano caratterizzate da più attività economiche. Le società in oggetto svolgono prevalentemente (per almeno il 50 per cento) attività di: *stabilimenti termali; attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali; raccolta, trattamento, e fornitura di acqua; industria di bevande; industria di bibite analcoliche, delle acque minerali e di altre acque in bottiglia; produzione di energia elettrica*. Risulta evidente come le precedenti attività afferiscano alle diverse finalità cui sono destinate le acque in genere, o comunque al settore ambientale, pertanto, solo alcune di queste sono contigue all'attività di sfruttamento delle acque minerali. Ne è conferma il fatto che molte di queste partecipate sono le cosiddette *società multiservizi*.

RIEPILOGO

Incrociando i dati relativi al 2015 della Rilevazioni sulle Concessioni e sulle Partecipazioni delle amministrazioni pubbliche (AAPP), emerge il seguente quadro:

- *nel settore delle acque minerali sono presenti 5 società concessionarie che risultano partecipate da PP.AA., concentrate nelle regioni Lazio, Marche, Puglia, Toscana, Trentino Alto Adige*
- *le caratteristiche delle partecipazioni pubbliche in queste società sono la generale parcellizzazione, la concentrazione territoriale a livello regionale, la partecipazione esclusivamente diretta, la preponderante presenza dei comuni come enti partecipanti*
- *i codici AT.ECO. rivelano come le società partecipate svolgano attività solo in parte contigue allo sfruttamento delle acque minerali, dal momento che esercitano attività che afferiscono al settore ambientale in genere. Diverse di queste partecipate sono le cosiddette società multiservizi.*

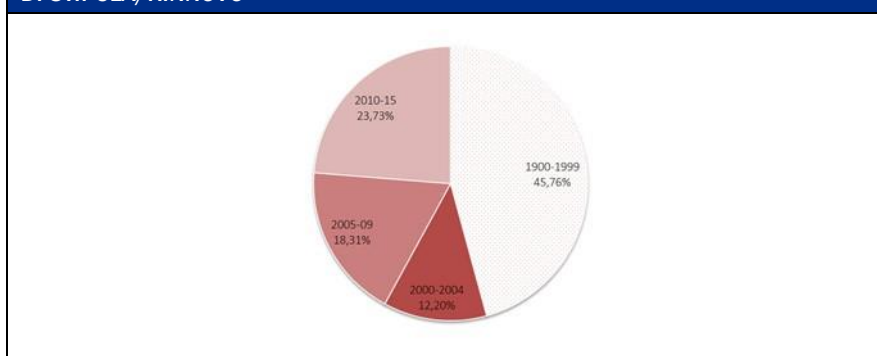
III.7 LA SCELTA DEI CONCESSIONARI

Dalle dichiarazioni presentate emerge che delle 295 concessioni in essere nel 2015 una è stata rilasciata a seguito di una procedura a evidenza pubblica, esperita nel 2015. Come si è già osservato in precedenza, la prassi rilevata è l'affidamento diretto attraverso un provvedimento amministrativo rilasciato su istanza di parte, che in diversi casi configura il rinnovo di concessioni già attive, a favore dello stesso concessionario.

Come già evidenziato nella Figura 3, oltre il 54 per cento delle concessioni rilevate sono state stipulate o rinnovate negli anni successivi al duemila, e quindi in un periodo nel quale era lecito aspettarsi l'esperimento di gare competitive.

L'unico affidamento con gara ha riguardato soltanto la Regione Liguria, una delle cinque Amministrazioni regionali che dispongono nei propri regolamenti il ricorso alla procedura a evidenza pubblica per la scelta del concessionario.

FIGURA 7: PERCENTUALI DELLE CONCESSIONI STIPULATE/RINNOVATE, PER ANNI DI STIPULA/RINNOVO



Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

RIEPILOGO

Tra le concessioni di acque minerali rilevate solo una è stata attribuita con gara, dalla regione Liguria (2015).

III.8 I CANONI CONCESSORI

Alle Amministrazioni concedenti, in sede di Rilevazione, è stato chiesto di dichiarare il corrispettivo dovuto dai concessionari sulla base dei rispettivi regolamenti regionali, sia in riferimento alla componente fissa (tipicamente commisurata all'area data in concessione) che a quella variabile (calcolata annualmente in funzione dei quantitativi di acqua estratta).

TABELLA 8: CANONI SPETTANTI ALLE REGIONI E RELATIVE PERCENTUALI

Regione	Componente fissa (€)	Componente variabile (€)	Totale canoni dovuti (€)	Totale canoni dovuti (%)
VENETO	€ 341.578,45	€ 3.612.152,51	€ 3.953.730,96	21,49%
LOMBARDIA	€ 193.353,36	€ 3.746.656,19	€ 3.940.009,55	21,41%
PIEMONTE	€ 259.949,09	€ 2.433.918,19	€ 2.693.867,28	14,64%
SICILIA	€ 81.352,00	€ 1.374.190,84	€ 1.455.542,84	7,91%
UMBRIA	€ 118.900,00	€ 1.294.627,50	€ 1.413.527,50	7,68%
TOSCANA	€ 295.243,94	€ 963.070,50	€ 1.258.314,44	6,84%
BASILICATA	€ 82.381,75	€ 822.142,18	€ 904.523,93	4,92%
LAZIO	€ 326.797,74	€ 524.966,85	€ 851.764,59	4,63%
CAMPANIA	€ 25.917,20	€ 489.184,37	€ 515.101,57	2,80%
MARCHE	€ 45.020,00	€ 329.946,37	€ 374.966,37	2,04%
ABRUZZO	€ 12.090,36	€ 196.554,04	€ 208.644,40	1,13%
VALLE D'AOSTA	€ 25.179,23	€ 152.088,84	€ 177.268,07	0,96%
CALABRIA	€ 60.440,00	€ 106.549,60	€ 166.989,60	0,91%
FRIULI V.G.	€ 6.879,60	€ 144.976,19	€ 151.855,79	0,83%
TRENTINO A.A.	€ 30.823,64	€ 100.064,19	€ 130.887,83	0,71%
SARDEGNA	€ 87.298,38	-	€ 87.298,38	0,47%
EMILIA ROMAGNA	€ 42.453,49	-	€ 42.453,49	0,23%
MOLISE	€ 4.362,25	€ 31.467,05	€ 35.829,30	0,19%
PUGLIA	€ 28.240,00	-	€ 28.240,00	0,15%
LIGURIA	€ 7.938,80	-	€ 7.938,80	0,04%
Totale	€ 2.076.199,28	€ 16.322.555,41	€ 18.398.754,69	100,00%

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

L'importo totale dei canoni dovuti per l'anno 2015, aggregato a livello nazionale, ammonta a circa 18 milioni di euro (Tabella 8), mentre dai dati relativi alle singole regioni si rileva che le prime due (Veneto e Lombardia) rappresentano il 42,90 per cento del totale. In particolare, risalta all'attenzione il fatto che il Veneto, nonostante non sia tra le regioni con un numero maggiore di concessioni attive e con una maggiore estensione delle superfici concesse (Tabella 1 e Tabella 4), risulti la l'Amministrazione regionale che percepisce le maggiori entrate da canoni concessori. Lombardia, Piemonte e Sicilia, invece, si confermano ai primi posti delle tre graduatorie.

Dall'analisi risulta evidente come l'ammontare della componente variabile (€ 16.322.555,41) è decisamente più rilevante dell'ammontare di quella fissa (€ 2.076.199,28): la prima pesa, a livello aggregato, per l'88,72 per cento del totale dei canoni annuali, con un minimo del 61,63 per cento nel Lazio e un massimo del 95,47 per cento in Friuli Venezia Giulia. Il dato comunque risulta influenzato dalla mancata dichiarazione della componente variabile delle Regioni Emilia Romagna, Liguria, Puglia e Sardegna (Tabella 9).

TABELLA 9: PESO DELLE COMPONENTI FISSA E VARIABILE SUL CANONE TOTALE DI CIASCUNA REGIONE

Regione	Peso della componente fissa sul canone totale regionale (%)	Peso della componente variabile sul canone totale regionale (%)
VENETO	8,64%	91,36%
LOMBARDIA	4,91%	95,09%
PIEMONTE	9,65%	90,35%
SICILIA	5,59%	94,41%
UMBRIA	8,41%	91,59%
TOSCANA	23,46%	76,54%
BASILICATA	9,11%	90,89%
LAZIO	38,37%	61,63%
CAMPANIA	5,03%	94,97%
MARCHE	12,01%	87,99%
ABRUZZO	5,79%	94,21%
VALLE D'AOSTA	14,20%	85,80%
CALABRIA	36,19%	63,81%
FRIULI V.G.	4,53%	95,47%
TRENTINO A.A.	23,55%	76,45%
SARDEGNA	100,00%	-
EMILIA ROMAGNA	100,00%	-
MOLISE	12,18%	87,82%
PUGLIA	100,00%	-
LIGURIA	100,00%	-
Totale	11,28%	88,72%

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

Sugli importi derivanti dall'applicazione del canone periodico i dati a disposizione del Dipartimento del Tesoro sono certamente sottodimensionati rispetto alla realtà, se si considera che:

- si registrano fenomeni di mancato adempimento nella comunicazione dei dati, specie nelle regioni in cui sono delegati al rilascio delle concessioni gli enti territoriali, il che comporta un allargamento della platea degli enti concedenti, e quindi di coloro che sono investiti dell'onere di comunicazione dei dati, con il conseguente aumento della percentuale di dispersione del dato;
- si rileva la tendenza, specialmente da parte di province e comuni concedenti, a comunicare solo la quota del canone di propria spettanza, nei casi in cui i diritti proporzionali siano ripartiti tra più enti territoriali;
- alcune Amministrazioni adempienti non hanno comunicato i dati relativi alla componente variabile del canone per l'indisponibilità di dati relativi alla quantità di acqua emunta/imbottigliata/ utilizzata e l'onerosità, in termini temporali, dell'attività richiesta per il reperimento, il trattamento e la comunicazione del dato.

RIEPILOGO

Le Amministrazioni concedenti hanno dichiarato canoni di concessione per lo sfruttamento di acque minerali, per l'anno 2015, pari a circa € 18,4 milioni di euro.

A livello aggregato la quota del canone legata al quantitativo di acqua prelevata incide per l'88,72 per cento sul canone totale.

III.9 I CRITERI DI FISSAZIONE DEL CANONE

In ordine alla determinazione del canone annuale, le comunicazioni effettuate dalle Amministrazioni evidenziano una prevalenza (57,63 per cento) della contestuale applicazione della componente fissa, calcolata sulla base dell'ampiezza della superficie concessa, e di quella variabile, calcolata in funzione dell'acqua estratta (emunta, imbottigliata, utilizzata...).

Tuttavia non è trascurabile la quota (39,32 per cento) di concessioni il cui canone tiene conto unicamente del diritto superficiario e non dell'acqua estratta. Il mancato gettito che ne deriva è tanto più rilevante se si considera l'incidenza della componente variabile (laddove applicata) sul totale del canone periodico per ciascuna regione (Tabella 10).

Pertanto risulta del tutto residuale la scelta di calcolare il canone unicamente sulla base del quantitativo di acqua estratta (3,05 per cento); non censite le concessioni a titolo gratuito³⁵.

TABELLA 10: SCELTA IN ORDINE ALLA COMPOSIZIONE DEL CANONE PERIODICO				
Valori in numeri assoluti e relative percentuali sul totale		Componente variabile del canone		Totali
		Sì	No	
Componente fissa del canone	Sì	170 (57,63%)	116 (39,32%)	286 (96,95%)
	No	9 (3,05%)	-	9 (3,05%)
Totali		179 (60,68%)	116 (39,32%)	295 (100%)

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

RIEPILOGO

Nel 39,32 per cento delle concessioni rilevate (pari al 27,91 per cento del totale delle superficie concessa a livello nazionale) il quantitativo di acqua estratta non incide sulla determinazione dei canoni concessori.

III.10 IL TENTATIVO DI ARMONIZZAZIONE E L'IMPATTO SUI BILANCI DELLE AP

Applicando ad alcuni dei dati emergenti dalla Rilevazione (area delle superfici concesse e quantitativo di acqua imbottigliata) i canoni unitari stabiliti in sede di Conferenza Stato-Regioni del 2006 (Appendice D) si ottiene una proiezione degli introiti potenzialmente percepibili dalle Amministrazioni pubbliche. Il modello di stima, al fine di normalizzare l'analisi, è corretto dalle seguenti ipotesi:

- si assume che tutte le regioni abbiano applicato le linee guida nazionali;
- considerando che le linee guida prevedono, per il canone unitario della componente variabile, un *intervallo progressivo* di valori - circoscritto da un valore minimo e un massimo - applicabili in base a diversi scaglioni dei parametri misurati, in questa sede si è scelto di considerare solo il canone unitario nei suoi valori minimo, massimo e medio;
- i canoni unitari stabiliti dalla Conferenza Stato-Regioni del 2006 sono aggiornati al 2015;
- la superficie concessa è calcolata considerando una sola volta la superficie di quei beni

³⁵ Dall'analisi dei canoni sono state espunte le concessioni, comunicate dalla Regione Valle d'Aosta, che sono state ricondotte in capo alla Regione stessa, in seguito alla dichiarazione di decadenza per inottemperanza del concessionario agli obblighi imposti con l'atto di concessione.

che sono oggetto di concessione-subconcessione;

- la misura della quantità di acqua “*distribuita/ erogata/ venduta/ prodotta/ estratta/ installata/ imbottigliata...*” come emergente dalla Rilevazione, fa riferimento genericamente ai diversi utilizzi dell’acqua, pertanto si è ritenuto opportuno simulare solamente tre casi, tenendo conto delle finalità rilevanti per l’applicazione dei canoni armonizzati. Per tanto si è ipotizzato che l’acqua misurata sia considerata:
 1. totalmente come *imbottigliata*;
 2. totalmente come *emunta*;
 3. ripartita tra *imbottigliata* ed *emunta* per una quota di 50 per cento per ciascun utilizzo.

Dal modello (i dati sono riassunti nella Tabella 11; il modello integrale è consultabile nell’appendice A.4), risalta all’attenzione il dato relativo alla componente fissa rispetto alla quale l’importo reale è superiore a quello potenziale di oltre un milione di euro in quanto, nonostante le linee guida non siano state recepite in maniera omogenea, molte regioni hanno stabilito un canone unitario superficario superiore a quello definito dalla Conferenza Stato-Regioni³⁶. Per ciò che riguarda la componente variabile, si rileva come l’applicazione degli importi stabiliti dalle linee guida al quantitativo di acqua imbottigliato/emunto nel 2015 avrebbe consentito di recuperare risorse fino a un massimo di circa 29 milioni di euro (*caso 1*, con applicazione del canone unitario massimo di 2,89 €/m³), rispetto al dato rilevato³⁷. Si osserva, inoltre, che in media, le regioni hanno applicato canoni unitari per la componente variabile superiore al limite inferiore stabilito nelle linee guida. Ciò ha comportato un importo rilevato maggiore (16 milioni di euro) rispetto alle stime (9 milioni di euro) elaborate applicando i criteri su scritti.

Computando l’intero canone periodico (componente fissa + componente variabile) ne deriva che l’applicazione delle linee guida, alle condizioni date, avrebbe consentito di recuperare risorse per oltre 28 milioni di euro.

TABELLA 11: CONFRONTO TRA CANONI EFFETTIVI E POTENZIALI			
Importi in euro (€)	Importi 2015 rilevati dal Dipartimento del Tesoro (a)	Importi 2015 potenziali derivanti dall’applicazione dei canoni armonizzati (b)	Delta (c=b-a)
Importi da componente fissa (in base alla superficie concessa)	2.076.199,28 (a1)	968.064,52 (b1)	- 1.108.134,76 (c1=b1-a1)
Importi da componente variabile (in base all’acqua imbottigliata/emunta)	16.322.555,41 (a2)	da 9.205.486,84 (b2) a 45.868.718,89 (b3)	da -7.117.068,57 (c2=b2-a2) a 29.546.163,48 (c3=b3-a2)
Totale	18.398.754,69 (a3=a1+a2)	da 10.173.551,36 (b4=b1+b2) a 46.836.783,41 (b5=b1+b3)	da -8.225.203,33 (c4=b4-a3) a 28.438.028,72 (c5=b5-a3)

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

³⁶ Tra gli altri, è il caso della Sardegna, che pur applicando solo la componente fissa del canone periodico, stabilisce il relativo canone unitario in 39,97 euro per ettaro o frazione di ettaro, contro il 34,65 €/ha stabilito dalle linee guida.

³⁷ Si omette di rappresentare tutte le combinazioni risultanti dall’applicazione dei canoni minimo e massimo ai 3 casi ipotizzati.

È bene sottolineare, tuttavia, che la simulazione appena descritta è di tipo statico e non tiene conto del potenziale effetto di sostituzione derivante da un eventuale aumento dei canoni, che potrebbe determinare un calo della produzione del settore e la conseguente diminuzione dei canoni percepiti dalle regioni. Questa dinamica, in altri termini, potrebbe vanificare il potenziale incremento delle entrate perseguito con l'aumento dei canoni.

RIEPILOGO

Assumendo l'applicazione da parte di tutte le regioni di un canone calcolato secondo i parametri definiti dalla Conferenza Stato-Regioni nel 2006, in base ai dati in possesso del DT, e a parità di altre condizioni, nel 2015 il patrimonio italiano di acque minerali avrebbe generato introiti nei bilanci pubblici che vanno da un minimo di € 10.173.551,36 a un massimo di € 46.836.783,41, consentendo un incremento delle entrate fino a un massimo di oltre 28 milioni di euro.

III.11 “PESO” DEI CANONI CONCESSIONARI SUI BILANCI DELLE MAGGIORI AZIENDE PRODUTTRICI

Per quanto riguarda i canoni richiesti ai maggiori concessionari, analizzando i bilanci delle società selezionate, risulta che soltanto in tre casi (Ferrarelle, Norda e Sangemini) è riportato il dettaglio della voce *costi per concessioni minerarie*, mentre negli altri casi tale costo è generalmente ricondotto alle voci “B8 - Costi per godimento di beni di terzi” oppure “B14 - Oneri diversi di gestione”.

TABELLA 12: CONFRONTO TRA I DATI RILEVATI E DICHIARATI SUGLI ONERI DA CANONI			
Produttori	Canoni di concessione a carico, come da Rilevazione DT 2015 (a)	Canoni di concessione a carico, come da bilanci societari 2015 (a1)	$\theta=a/a1$
Ferrarelle S.p.a.	€ 578.282,24	€ 639.040,00	90,49%
Norda S.p.a.	€ 564.412,28	€ 584.000,00	96,65%
Sangemini Acque S.p.a.	€ 278.471,00	€ 278.336,00	100,05%

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

Per le tre società menzionate, i dati rilevati dal Tesoro sono sostanzialmente allineati con quelli riportati nei rispettivi bilanci (Tabella 12) tenendo conto che, nel primo caso, i dati si riferiscono ai canoni dovuti dai concessionari per l'anno 2015, come dichiarati dalle Amministrazioni e, nel secondo, i dati provengono da documenti contabili. Il disallineamento registrato potrebbe dipendere da una copertura non esaustiva della Rilevazione 2015, derivante da inadempimento o errata comunicazione. Infine, sempre in riferimento ai dati comunicati dalle Amministrazioni pubbliche concedenti, non è da escludere l'effetto distorsivo provocato dalla comunicazione degli importi riscossi in luogo di quelli accertati, come richiesto nella Rilevazione del Dipartimento del Tesoro.

Al fine di indagare quanto i canoni concessori gravino sui bilanci delle aziende, sono stati presi in considerazione due diversi indicatori: il rapporto dei canoni rispetto al *totale dei costi della produzione* e quello rispetto ai *ricavi dalle vendite e delle prestazioni*.

La Tabella 13 mostra come il canone corrisposto dal concessionario (dichiarato dalle Amministrazioni) incida sul totale dei costi della produzione (bilanci delle società concessionarie) mediamente per lo 0,79 per cento.

Da rivalere che, per il 2015, non sono disponibili i bilanci di *Monticchio Gaudianello S.p.a.* (Gruppo Norda) e *Fonti del Vulture S.r.l.* (Gruppo Coca Cola Company), per le quali, nel 2014, il rapporto tra costi da canoni concessori e totale dei costi della produzione è stato, rispettivamente, dello 0,70 per cento e 0,71 per cento.

TABELLA 13: PESO DEL CANONE SUL TOTALE DEI COSTI DELLA PRODUZIONE - VALORI IN MIGLIAIA EURO			
<i>Produttori</i>	<i>Canoni di concessione a carico, come da Rilevazione DT 2015 (a)</i>	<i>Voce di bilancio "B - Totale costi della produzione" (b)</i>	<i>a=a/b</i>
Gruppo Nestlé - <i>San Pellegrino S.p.a.</i>	3.570	632.813	0,56%
Gruppo San Benedetto - <i>Acqua Minerale San Benedetto S.p.a.</i> - <i>Alpe Guizza S.p.a.</i> - <i>Gran Guizza S.p.a.</i> - <i>Acqua di Nepi S.p.a.</i> - <i>Viggianello Fonti del Pollino S.p.a.</i> - <i>Fonte Cutolo Rionero in Vulture S.r.l.</i>	3.247	767.837	0,42%
Fonti di Vinadio S.p.A.	1.308	155.775	0,84%
Gruppo Norda - <i>Norda S.p.a.</i> - <i>Monticchio Gaudianello S.p.a.</i> - <i>Sangemini Acque S.p.a.</i>	1.177	85.718	1,37%
Gruppo Co. Ge. Di. - <i>Rocchetta S.p.a.</i> - <i>Acqua e Terme di Uliveto S.p.a.</i>	1.066	82.760	1,29%
Ferrarelle S.p.a.	578	158.275	0,37%
Spumador S.p.a.	520	154.270	0,34%
Società Italiana Acque Minerali S.p.a.	422	25.905	1,63%
Gruppo Coca Cola Company* - <i>Fonti del Vulture S.r.l.</i>	387	-	-
Lete S.p.a.	291	85.185	0,34%
Media per gruppi			0,79%
Totale per gruppi	12.363	2.148.537	

* Si veda la nota 30

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

RIEPILOGO

Per i maggiori produttori di acqua imbottigliata, il canone di concessione incide, mediamente, per lo 0,79 per cento sul totale dei costi della produzione.

Limitandosi all'attività tipica delle società di acque minerali - la commercializzazione di merce imbottigliata - e tralasciando l'area extra caratteristica, si può cercare di stabilire una corrispondenza più coerente tra costo del canone concessorio e ricavi. Questa scelta sconta il problema dell'identificazione dell'attività tipica che, per alcune società concessionarie, può non risolversi completamente nella commercializzazione di acqua minerale, ma, ad esempio, potrebbe ricomprendere anche la produzione dei cosiddetti *soft drink* (bevande analcoliche preparate con acqua minerale), rispetto ai quali, comunque, l'acqua minerale in essi contenuta,

rientrando nei quantitativi di acqua prelevata, dovrebbe ricondursi al calcolo della componente variabile del canone, come prescrivono alcuni regolamenti regionali.

L'indicatore ζ (*canoni di concessione a carico / ricavi dalle vendite e delle prestazioni*) mostra come, nel 2015, in media, per ogni euro speso in canoni di concessione, le società selezionate abbiano realizzato, 191,35 euro in ricavi dalle vendite e delle prestazioni³⁸.

TABELLA 14: PESO DEL CANONE SUI RICAVI DALLE VENDITE E DELLE PRESTAZIONI

<i>Produttori</i>	<i>Canoni di concessione a carico, come da Rilevazione DT 2015 - valori in migliaia di euro (a)</i>	<i>Voce di Bilancio 2014 "A1 - Ricavi dalle vendite e delle prestazioni" - valori in migliaia di euro (c)</i>	<i>$\zeta=c/a$ - valori in euro</i>
Gruppo Nestlé - <i>San Pellegrino S.p.a.</i>	3.367	903.973	268,46
Gruppo San Benedetto - <i>Acqua Minerale San Benedetto S.p.a.</i> - <i>Alpe Guizza S.p.a.</i> - <i>Gran Guizza S.p.a.</i> - <i>Acqua di Nepi S.p.a.</i> - <i>Viggianello Fonti del Pollino S.p.a.</i> - <i>Fonte Cutolo Rionero in Vulture S.r.l.</i>	3.247	722.125	222,41
Fonti di Vinadio S.p.A.	1.308	185.788	142,03
Gruppo Norda - <i>Norda S.p.a.</i> - <i>Monticchio Gaudianello S.p.a.</i> - <i>Sangemini Acque S.p.a.</i>	1.177	91.989	78,18
Gruppo Co. Ge. Di. - <i>Rocchetta S.p.a.</i> - <i>Acqua e Terme di Uliveto S.p.a.</i>	1.066	87.203	81,81
Ferrarelle S.p.a.	578	162.222	280,52
Spumador S.p.a.	520	148.792	286,27
Società Italiana Acque Minerali S.p.a.	422	21.145	50,13
Gruppo Coca Cola Company* - <i>Fonti del Vulture S.r.l.</i>	387	-	-
Lete S.p.a.	291	91.030	312,36
Media per gruppi			191,35
Totale per gruppi	12.363	2.414.266	

* Si veda la nota 30

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

RIEPILOGO

Per i maggiori produttori di acqua imbottigliata il canone di concessione incide, mediamente, per lo 0,79 per cento sul totale dei costi della produzione e per ogni euro speso in canoni hanno conseguito, mediamente, ricavi da vendite e prestazioni per 191,35 euro.

³⁸ Si è preso a riferimento la voce di bilancio "A1 - Ricavi vendite e delle prestazioni".

III.12 ANALISI DEL SETTORE

Secondo i dati diffusi nel Rapporto *Bevitalia 2016-17 (Annuario acque minerali, bibite e succhi)*, “il 2015 è stato un anno d’oro per il mercato delle acque minerali in Italia”: la produzione nazionale di acqua confezionata è stata stimata in circa 13.840 milioni di litri, con un incremento dell’8,1 per cento rispetto all’anno precedente. Contestualmente è molto cresciuto il consumo pro-capite, che ha superato per la prima volta la soglia dei 200 litri/anno, con un incremento del 7,9 per cento sul 2014. Le vendite complessive di acqua confezionata, realizzate in tutti i canali di vendita, sono state stimate in circa 12.500 milioni di litri (+7-8 per cento rispetto al precedente esercizio). Anche il saldo commerciale con l’estero ha registrato incrementi, sia in termini di volume (1.340 milioni di litri, pari all’ 11 per cento) che di valore (479 milioni di euro realizzati, pari al + 23 per cento). Il giro d’affari per i produttori è stato stimato in 2.750 milioni di euro, con un incremento del 10 per cento rispetto al 2014.

Analizzare le caratteristiche del mercato di riferimento, dal lato dell’offerta, è utile per circoscrivere le dimensioni del fenomeno in esame, anche in relazione all’esigenza di definire eventuali proposte di policy. Gli aspetti più rilevanti sono relativi alla dimensione delle imprese, nonché al grado di concentrazione dell’offerta e tali valutazioni si basano su parametri quali:

- volumi prodotti
- numero addetti
- fatturato
- utile netto

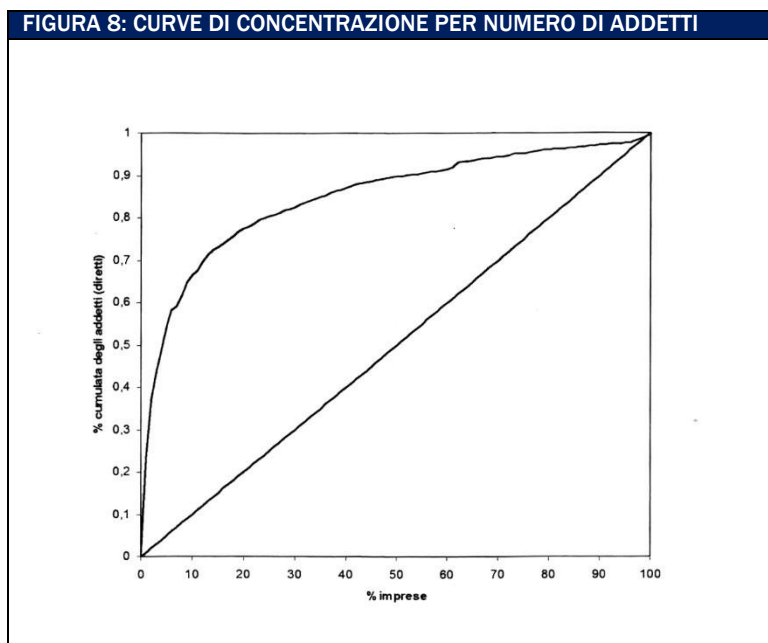
Da un’analisi strutturale³⁹ emerge come il settore delle acque confezionate italiano è caratterizzato da imprese:

- ex municipalizzate (quota marginale);
- facenti parte di grandi gruppi internazionali/multinazionali (quota minoritaria);
- nazionali di dimensione significativa con una o più marche a livello nazionale (quota minoritaria);
- facenti parte di un gruppo nazionale (quota consistente);
- locali di piccole dimensioni (il numero più elevato).

È evidente come l’assetto proprietario delle imprese riflette le caratteristiche tipiche del contesto imprenditoriale italiano, ricco di *family business* e soprattutto di PMI (90 per cento)

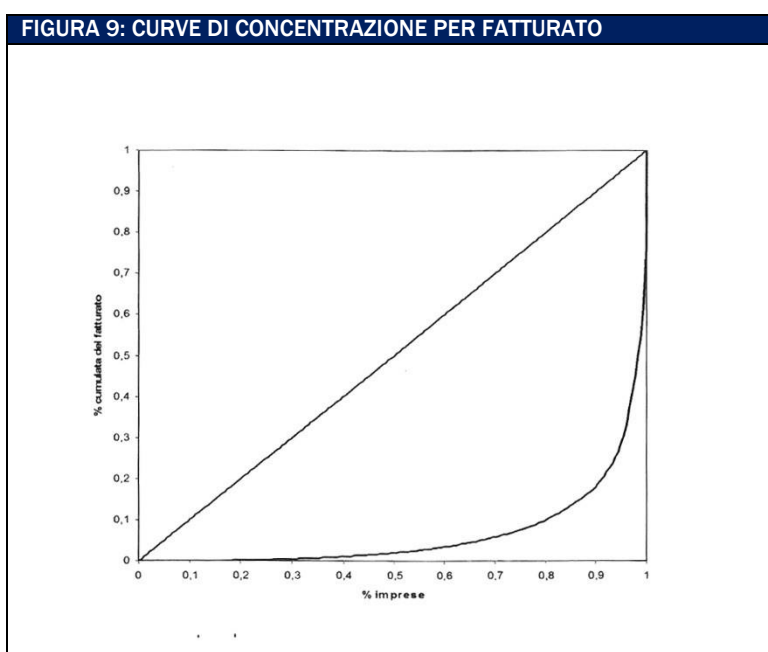
Il numero di addetti direttamente impiegati nel settore ammonta a 8 mila unità, mentre sono stimati in circa 35 mila gli addetti impiegati indirettamente (filiera). Inoltre, l’offerta è caratterizzata da forte concentrazione (Figura 8), dal momento che nel primo quartile (25 per cento di imprese più grandi) si concentra l’80 per cento degli addetti totali del settore e già solo nel primo decile si riscontra oltre il 65 per cento del totale degli addetti.

³⁹ L’analisi di VENUTI F., *L’economia delle aziende produttrici di acque confezionate*, Giuffrè, 2014, è relativa a dati del 2012.



Fonte: Elaborazione di Venuti su dati Bevitalia, Beverfood, e AIDA 2012, p. 140

Per quanto riguarda i produttori dall'analisi dei dati si evince come i primi 8 produttori rappresentano oltre il 70 per cento del settore, in termini di volumi prodotti, mentre il fatturato annuo del settore è stimato in poco meno di 3 miliardi di euro. L'analisi della concentrazione per fatturato (Figura 9) conferma la forte concentrazione emersa relativamente al numero di addetti: circa l'80 per cento del fatturato è riconducibile al 10 per cento delle realtà dimensionali più elevate. Mentre il restante 90 per cento delle imprese contribuisce solo con il 20 per cento.



Fonte: elaborazioni di Venuti su dati Bevitalia, Beverfood, e AIDA 2012, p. 140

Fonti non istituzionali ma autorevoli stimano che il settore delle acque in bottiglia in Italia abbia generato, nel 2015, un fatturato di 2,7 miliardi di euro⁴⁰, rispetto al quale il totale dei canoni concessori, così come rilevati dal Dipartimento del Tesoro, incide per lo 0,68 per cento.

RIEPILOGO

Con un fatturato annuo del settore delle acque minerali stimato in 2,7 miliardi di euro, nel 2015 i produttori hanno pagato, per i canoni di concessione mineraria e di imbottigliamento, lo 0,68 per cento del fatturato del settore. Assumendo l'applicazione omogenea in tutte le regioni delle linee guida nazionali, tale rapporto sarebbe salito al massimo all'1,73 per cento.

⁴⁰ I dati, consultabili al link <http://www.mineracqua.it/images/pdf/mercato-acque-italia-2015-mineracqua.pdf>, sono diffusi dall'associazione di categoria dei produttori di acque imbottigliate, *Mineracqua*, associata in Confindustria, la quale cita stime tratte dall'Annuario settoriale BEVITALIA www.beverfood.com, realizzato sulla base di dati associativi, aziendali e di istituti di ricerca. Le stesse stime si ritrovano in Venuti, F. (2014), che parla di un giro d'affari annuo del settore compreso tra i 2,4 e i 3 miliardi di euro.

IV. LA RILEVAZIONE SULLE ACQUE TERMALI: ANALISI DEI DATI

IV.1 IL NUMERO DELLE CONCESSIONI

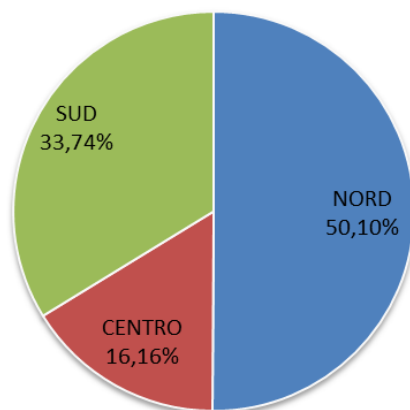
Sulla base delle dichiarazioni inviate al Dipartimento del Tesoro, il patrimonio termale nazionale, al 2015, conta 489 concessioni attive, di cui il 57 per cento concentrate in Veneto e Campania (281). È da evidenziare come le concessioni termali campane siano concentrate nell'Isola di Ischia, mentre quelle venete nel bacino termale euganeo.

TABELLA 15: NUMERO DI CONCESSIONI PER SFRUTTAMENTO DI ACQUE TERMALI ATTIVE AL 31.12.2015		
Regione	Concessioni attive al 31.12.2015	
	numeri assoluti	percentuali
VENETO	146	29,86%
CAMPANIA	135	27,61%
EMILIA ROMAGNA	39	7,98%
LAZIO	33	6,75%
TOSCANA	25	5,11%
LOMBARDIA	20	4,09%
PIEMONTE	17	3,48%
MARCHE	14	2,86%
TRENTINO A.A.	13	2,66%
SICILIA	9	1,84%
SARDEGNA	8	1,64%
CALABRIA	6	1,23%
FRIULI V.G.	5	1,02%
ABRUZZO	4	0,82%
PUGLIA	4	0,82%
LIGURIA	3	0,61%
UMBRIA	3	0,61%
BASILICATA	2	0,41%
VALLE D'AOSTA	2	0,41%
MOLISE	1	0,20%
Totale	489	100,00%

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

La sovra rappresentazione di Veneto e Campania implica che nelle rispettive aree geografiche si concentri la porzione più consistente del patrimonio minerario nazionale (quasi l'84 per cento, in forma aggregata), mentre nel centro del paese il patrimonio termale equivale solamente al 16 per cento di quello nazionale.

FIGURA 10: NUMERO DI CONCESSIONI PER AREA GEOGRAFICA



Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

Per quanto riguarda, invece, i titoli abilitativi relativi alla ricerca dell'acqua termale nel 2015, risultano rilasciati 22 permessi da 9 regioni, delle quali il Piemonte è la più rappresentativa (come rilevato peraltro nel caso della ricerca delle acque minerali), seguita dal Veneto, che, come evidenziato in precedenza, è la regione con il maggior numero di concessioni. La Campania, l'altra grande regione termale, al contrario non ha dichiarato permessi di ricerca attivi al 2015.

TABELLA 16: NUMERO DI PERMESSI PER LA RICERCA DI ACQUE TERMALI, ATTIVI AL 31.12.2015

Regione	Permessi di ricerca attivi al 31.12.2015	
	numeri assoluti	percentuali
PIEMONTE	6	27,27%
VENETO	4	18,18%
EMILIA ROMAGNA	3	13,64%
FRIULI VENEZIA GIULIA	3	13,64%
MARCHE	2	9,09%
CALABRIA	1	4,55%
LOMBARDIA	1	4,55%
TOSCANA	1	4,55%
SICILIA	1	4,55%
Totale	22	100,00%

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

RIEPILOGO

Sulla base delle dichiarazioni effettuate al Dipartimento del Tesoro, a livello nazionale, sono attive 489 concessioni per lo sfruttamento delle acque termali e 22 permessi di ricerca di acque termali

Il Veneto e la Campania si pongono al vertice tra le regioni italiane per numero di concessioni termali rilasciate (insieme, il 57 per cento del totale nazionale).

IV.2 LE SUPERFICI CONCESSE

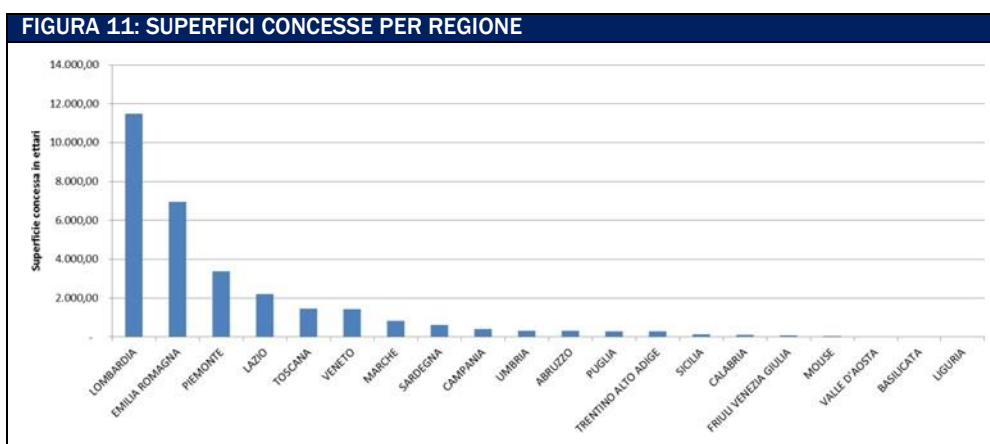
In Italia per lo sfruttamento delle acque termali sono dati in concessione oltre 30 mila ettari di superficie. La regione che impegna la porzione maggiore è la Lombardia, seguita da Emilia Romagna e Piemonte (71,41 per cento della superficie termale nazionale concessa). La Lombardia, in particolare, può contare su una concessione - le terme di Sirmione - la cui estensione incide in maniera preponderante sulla ripartizione del dato regionale.

Salta all'attenzione, inoltre, come le due regioni con il più elevato numero di concessioni, Veneto e Campania, non si pongano ai vertici anche per le superfici concesse. La maggiore parcellizzazione delle concessioni, presumibilmente, è dovuta alla diversa caratterizzazione dell'attività termale in quei territori, che viene ripartita tra un gran numero di imprese termali, peraltro concentrate in località circoscritte (bacino termale euganeo e l'Isola di Ischia).

TABELLA 17: SUPERFICI CONCESSE AL 31.12.2015 ⁴¹		
Regione	Superfici (in ettari) concesse al 31.12.2015	
	ettari (ha)	percentuali sul totale
LOMBARDIA	11.479,30	37,55%
EMILIA ROMAGNA	6.970,56	22,80%
PIEMONTE	3.377,32	11,05%
LAZIO	2.231,47	7,30%
TOSCANA*	1.473,63	4,82%
VENETO	1.450,60	4,75%
MARCHE	825,46	2,70%
SARDEGNA	630,02	2,06%
CAMPANIA	419,91	1,37%
UMBRIA	341,31	1,12%
ABRUZZO	327,62	1,07%
PUGLIA	300,41	0,98%
TRENTINO A. A.	290,99	0,95%
SICILIA	146,67	0,48%
CALABRIA	111,02	0,36%
FRIULI V. G.	79,67	0,26%
MOLISE	50,31	0,16%
VALLE D'AOSTA	42,54	0,14%
BASILICATA	15,56	0,05%
LIGURIA	3,58	0,01%
Totali	30.567,95	100,00%

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

⁴¹ Il dato della Toscana è sottodimensionato, dal momento che cinque Comuni termali non hanno comunicato il dato della superficie concessa. Il dato dell'Emilia Romagna è influenzato dalla notevole estensione di una singola concessione, situata nel Comune di Castrocaro Terme e Terra del Sole, che misura un'estensione pari a circa il 61% del territorio comunale.



Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

Considerato che l'estensione delle superfici concesse risulta importante anche ai fini della determinazione dei canoni concessori (come si dirà meglio in seguito, una parte del canone è calcolata in funzione di questo parametro), è interessante calcolare la dimensione *relativa* delle superfici concesse in rapporto all'estensione territoriale di ciascuna regione. La media del rapporto di densità, a livello nazionale, si attesta allo 0,10 per cento, mentre nessuna regione supera lo 0,50 per cento. Ciò è dovuto alla caratterizzazione territoriale specifica delle concessioni di acque termali, limitate al punto di emungimento della risorsa.

Regione	Superficie totale della Regione in ettari (a)	Superficie concessa in ettari (b)	Rapporto di densità (b/a)
LOMBARDIA	2.386.370,00	11.479,30	0,48%
EMILIA ROMAGNA	2.245.280,00	6.970,56	0,31%
PIEMONTE	2.538.710,00	3.377,32	0,13%
LAZIO	1.723.230,00	2.231,47	0,13%
MARCHE	940.140,00	825,46	0,09%
VENETO	1.840.740,00	1.450,60	0,08%
TOSCANA	2.298.700,00	1.473,63	0,06%
UMBRIA	846.430,00	341,31	0,04%
CAMPANIA	1.367.090,00	419,91	0,03%
ABRUZZO	1.083.180,00	327,62	0,03%
SARDEGNA	2.410.000,00	630,02	0,03%
TRENTINO ALTO ADIGE	1.360.550,00	290,99	0,02%
PUGLIA	1.954.090,00	300,41	0,02%
VALLE D'AOSTA	326.090,00	42,54	0,01%
MOLISE	446.060,00	50,31	0,01%
FRIULI VENEZIA GIULIA	786.230,00	79,67	0,01%
CALABRIA	1.522.190,00	111,02	0,01%
SICILIA	2.583.240,00	146,67	0,01%
BASILICATA	1.007.330,00	15,56	0,00%
LIGURIA	541.620,00	3,58	0,00%
Totale	30.207.270,00	30.567,95	0,10%

Fonte: Elaborazione del DT sui dati ISTAT (a) e comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

RIEPILOGO

In Italia la superficie totale data in concessione per lo sfruttamento delle acque termali è pari a circa 30 mila ettari.

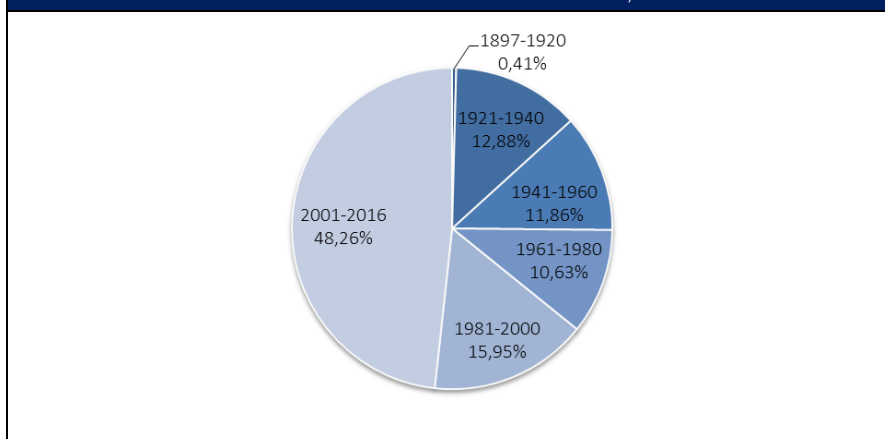
La Lombardia risulta essere la regione che concede la quota maggiore di superficie, pari al 37,55 per cento, del totale nazionale.

La densità delle superfici concesse, rispetto al territorio nazionale, è dello 0,10 per cento, con percentuali massime regionali che non raggiungono lo 0,5 per cento.

IV.3 LA DURATA DELLE CONCESSIONI

Per quanto riguarda la durata delle concessioni termali censite risulta che le Amministrazioni si sono conformate, analogamente a quanto osservato per le acque minerali, al limite trentennale. Anche in questo caso il tendenziale superamento delle concessioni ultratrentennali si registra a partire dalla fine degli anni ottanta, per affermarsi definitivamente nella metà degli anni novanta. Dal 2006, data dell'introduzione del limite trentennale, si registrano due casi di non rispetto di tale limite, sebbene intervenuto prima della sentenza della Consulta del 2010 che estende tale limite alle acque minerali e termali.

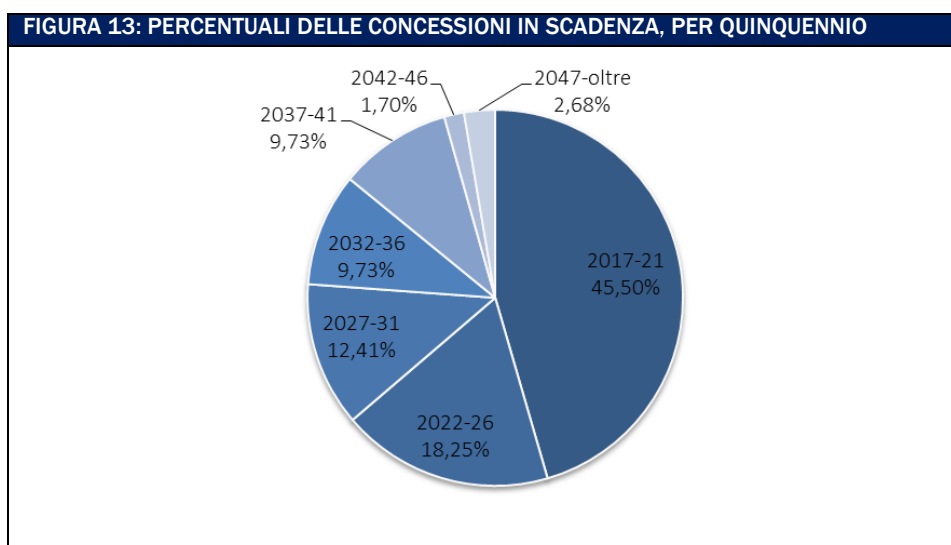
Dalla Rilevazione emerge, infatti, come oltre il 48 per cento delle concessioni censite sono state stipulate o rinnovate dopo il 2001. Il dato risente del peso specifico assunto dalle concessioni termominerali della Regione Campania, la quale ha disposto, con legge regionale del 2014⁴², la prosecuzione delle attività afferenti alle concessioni termominerali e l'avvio delle nuove attività *prima* della pubblicazione dei bandi relativi alle procedure a evidenza pubblica, allineando in tal modo la stipula o il rinnovo di 108 concessioni all'anno di entrata in vigore della norma in questione.

FIGURA 12: PERCENTUALI DELLE CONCESSIONI STIPULATE, PER VENTENNIO

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

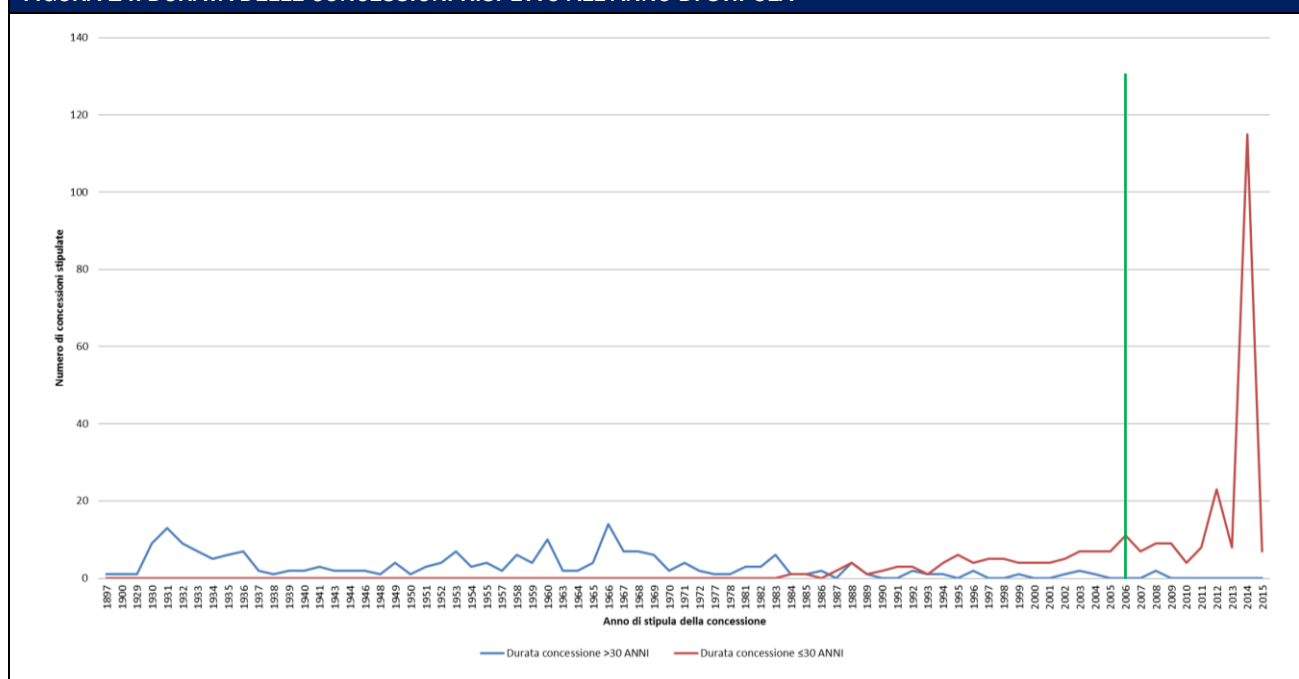
Analizzando il profilo delle scadenze risulta che oltre il 45 per cento dei rapporti in essere giungerà a termine entro il 2021, mentre oltre il 18 per cento scadrà tra il 2022 e il 2026.

⁴² L.R. Campania n. 16/2014, art. 1, comma 104.



Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

FIGURA 14: DURATA DELLE CONCESSIONI RISPETTO ALL'ANNO DI STIPULA



Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

Infine, stante il divieto di stipulare concessioni perpetue, nelle more di un adeguamento di situazioni già riconducibili a tale modalità di affidamento, si rilevano dieci concessioni rilasciate, a favore di società di capitali, come perpetue, per le quali non è intervenuto alcun atto a individuare una data di scadenza. Tali concessioni sono state tutte stipulate negli anni trenta e rinnovate nei decenni successivi.

FIGURA 15: CONCESSIONI PERPETUE NON ANCORA CONVERTITE IN TEMPORANEE	
AMMINISTRAZIONE CONCEDENTE Soggetto concessionario	Numero di concessioni perpetue
REGIONE EMILIA ROMAGNA	7
Fonti Preistoriche della Panighina S.r.l.	1
Nuova Saltemi S.p.a.	1
Terme di Castel San Pietro dell'Emilia S.p.a.	2
Terme di Castrocaro S.p.a.	3
REGIONE MARCHE	2
Terme dell'Aspio	1
Terme di Carignano S.r.l.	1
REGIONE SARDEGNA	1
Eredi Angioi	1
Totale complessivo	10

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

RIEPILOGO

Entro il 2021 giungerà a scadenza oltre il 45 per cento delle concessioni per lo sfruttamento delle acque termali rilevate.

IV.4 LA NATURA DEI CONCESSIONARI

Fino al 31 dicembre 2015 risultano rilasciate 489 concessioni a **418** concessionari, ciascuno dei quali ha mediamente in affidamento 1,17 concessioni. Quest'ultimo dato è indicativo di come lo sfruttamento delle acque termali risulti maggiormente parcellizzato rispetto a quello delle acque minerali (rapporto pari a 1,52 cfr. paragrafo III.5), in quanto, per quest'ultime, le economie di scala, conseguibili nell'attività industriale di imbottigliamento, hanno certamente un peso rilevante.

Per quanto riguarda la natura giuridica dei concessionari termali essi si suddividono in:

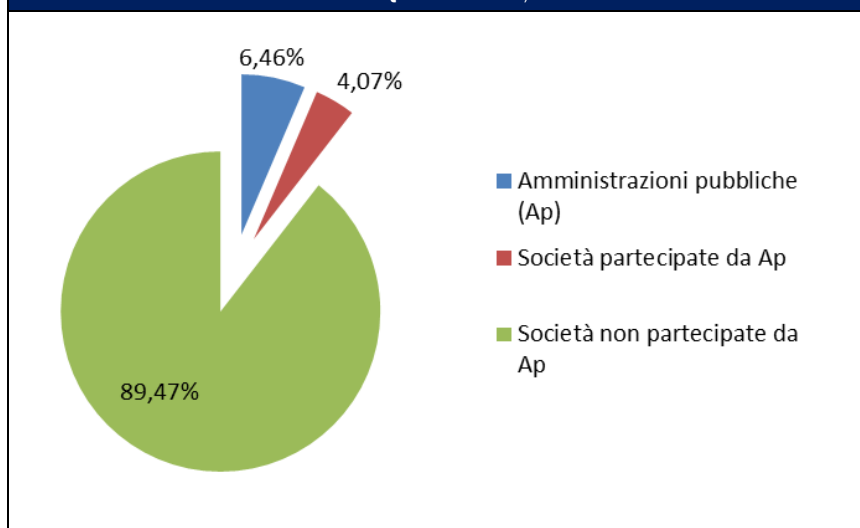
- **27** (pari al 6,46 per cento) *Amministrazioni pubbliche, in particolare 25 comuni⁴³ e 2 province*
- **391** sono società di capitali (S.p.a., S.r.l.) o società di persone (S.a.s., S.n.c.), di cui:
 - **17** (pari al 4,07 per cento) *società di capitali a partecipazione pubblica;*
 - **374** (pari all'89,47 per cento) *società di capitali non partecipate da amministrazioni pubbliche.*

Il quadro che emerge dalla rilevazione è coerente con la rappresentazione fornita da *Federterme*, l'associazione di categoria delle aziende termali, per la quale *“l'Italia è molto probabilmente il paese europeo che vanta il maggior numero di aziende termali. Alla fine del 2014 [...] esse ammontano complessivamente a 384 unità [...]. Emerge una marcata propensione delle aziende termali ad organizzarsi come società di capitali: quasi l'88 per cento di esse assume infatti la forma di società per azioni, in accomandita per azioni o a responsabilità limitata. La quota più rilevante delle aziende termali, pari al 48,7 per cento del totale, è assorbita dalle regioni del Nord, a cui fa seguito con il 36,2 per cento il Mezzogiorno e con il*

⁴³ In particolare, nel caso della Regione Veneto tre concessioni sono gestite per il 90% dalla Regione, per il 10% dal Comune di Battaglia Terme.

restante 15,1 per cento il Centro. In termini relativi - in rapporto cioè all'estensione territoriale -, a fronte di una media nazionale pari a 1,25 aziende per mille chilometri quadrati, il valore più elevato si registra nel Nord (1,47 per mille), seguito dal Mezzogiorno (1,12 per mille) e dal Centro (0,98 per mille)”⁴⁴.

FIGURA 16: CONCESSIONARI DI ACQUE TERMALI, PER TIPOLOGIA



RIEPILOGO

Al 2015 i concessionari di acque termali italiane sono suddivisi in:

- 27 amministrazioni pubbliche (pari al 6,46 per cento del totale dei concessionari)
- 17 società di capitali a partecipazione pubblica (4,07 per cento)
- 374 società di capitali non partecipate da amministrazioni pubbliche (89,47 per cento)

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

IV.5 GLI SFRUTTAMENTI AFFIDATI ALLE SOCIETÀ PARTECIPATE DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Analogamente a quanto fatto per le acque minerali (paragrafo III.5), si sono analizzate in maniera approfondita le società concessionarie partecipate dalle Amministrazioni pubbliche (Appendice C). Le analisi evidenziano che 17 società, titolari di 35 concessioni, sono partecipate da enti pubblici, che, in alcuni casi, comprendono anche le Amministrazioni concedenti.

Le caratteristiche di maggior rilievo di queste partecipazioni sono le seguenti:

- le 17 società sono partecipate dalle Amministrazioni pubbliche di 8 regioni (Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino Alto Adige);
- la partecipazione è generalmente parcellizzata e su base territoriale, dal momento che gli enti partecipanti della medesima società sono sempre appartenenti alla medesima regione;
- le Amministrazioni partecipanti sono 45, di cui 31 comuni, 5 province, 4 regioni, 3 Camere

⁴⁴ FEDERTERME, *Rapporto sul settore termale 2015*.

di commercio industria artigianato e agricoltura e 2 Unioni di comuni.

- le Amministrazioni pubbliche partecipano per la quasi totalità in maniera diretta. Le partecipazioni indirette sono 4, di cui 3 per quote ampiamente al di sotto del 1 per cento, mentre l'altra per una quota di circa il 67 per cento (Regione Piemonte);
- la partecipazione pubblica maggioritaria si rileva in 11 società su 17; in particolare, in 5 casi la partecipazione è pressoché totalitaria (3 casi di partecipazione al 100 per cento, 2 con partecipazione superiore al 99 per cento). Le società caratterizzate da una partecipazione pubblica minoritaria registrano quote di partecipazione pubblica che va da un minimo dello 0,05 per cento a un massimo del 25 per cento;
- l'analisi delle Attività Economiche (AT.ECO.) restituisce un quadro per il quale le società concessionarie partecipate che dichiarano di svolgere più attività, delle quali quella più tipica del settore (*Stabilimenti termali*), rappresenta l'attività più rilevante (almeno il 50 per cento del totale) per 10 società. Gli altri concessionari partecipati sono caratterizzati dalle seguenti attività prevalenti: *Alberghi e strutture simili*, *Locazione immobiliare di beni propri o in leasing (affitto)*, *Produzione di energia elettrica*, *Raccolta, trattamento e fornitura di acqua*, *Ricerca scientifica e sviluppo*. In un caso l'intera attività dell'azienda è dichiarata essere *Attività generali di amministrazione pubblica*. Anche in questo caso si registra la partecipazione pubblica in concessionari che sono *società multiservizi*.

La persistente crisi di alcuni grandi concessionari termali a partecipazione pubblica, secondo Federterme, ha rappresentato uno dei maggiori motivi della grave crisi del settore poiché “*esse influenzano in misura non trascurabile i risultati del bilancio consolidato del settore. Si tratta di società che mostrano ormai da diversi anni perdite consistenti e squilibri finanziari crescenti, anche per via dell'appesantimento e burocratizzazione delle strutture produttive. Tali fattori hanno spinto il legislatore ad introdurre l'obbligo di dismissione delle partecipazioni pubbliche nel comparto in esame*”.

RIEPILOGO

- 17 società concessionarie risultano partecipate da PP.AA., concentrate in 8 regioni
- le caratteristiche delle partecipazioni pubbliche in queste società sono: la generale parcellizzazione, la concentrazione territoriale a livello regionale, la partecipazione pubblica prevalentemente diretta e maggioritaria, la preponderante presenza dei comuni come enti partecipanti
- i settori AT.ECO. rivelano come le società partecipate svolgano attività prevalentemente riconducibili allo sfruttamento delle acque termali; tuttavia si registrano settori diversi anche tra le attività prevalenti.

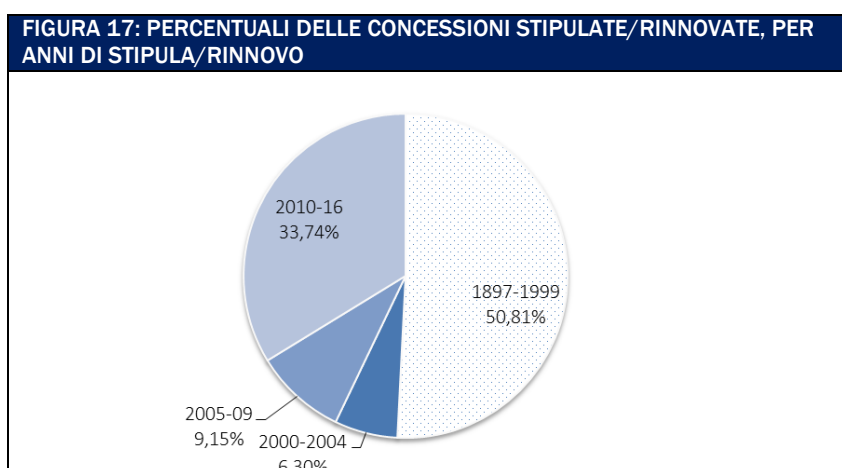
IV.6 LA SCELTA DEI CONCESSIONARI

Fino al 2015 la procedura a evidenza pubblica per la scelta del concessionario sia stata utilizzata solamente in 5 casi, pari all'1,02 per cento del totale delle concessioni rilevate.

TABELLA 19: DATI RELATIVI ALLE 5 CONCESSIONI STIPULATE CON GARA	
Amministrazione concedente	Data di stipula
Provincia Autonoma di Trento (TN)	1996
Comune di Grosseto (GR)	2012
Comune di Sassetta (LI)	2012
Regione Puglia	2013
Comune di Barano d'Ischia (NA)	2014

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

Pertanto si osserva, analogamente alle acque minerali, come l'affidamento diretto risulti essere la modalità di scelta più praticata nonostante il 50 per cento circa degli atti è stato rilasciato negli anni dopo il 2000, quando il principio dell'evidenza pubblica per la scelta dei concessionari demaniali era già affermato (Figura 17).



Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

RIEPILOGO

L'1 per cento delle concessioni termali è stato attribuito con gara, nonostante il 50 per cento di quelle rilevate sia stata stipulata o rinnovata negli anni dopo il 2000.

IV.7 I CANONI CONCESSIONARI

Sulla base delle dichiarazioni inviate dalle Amministrazioni Dipartimento del Tesoro per il 2015 i canoni di concessione per lo sfruttamento delle acque termali sono stati pari a circa **1 milione 700 mila euro**.

In 14 regioni il canone è costituito unicamente dal diritto superficiario, mentre le rimanenti applicano anche una componente, determinata annualmente, in funzione dello sfruttamento della risorsa (componente variabile del canone). Per questi ultimi casi, è possibile distinguere:

- le regioni che prevedono il pagamento di una componente variabile legata al fatturato annuale conseguito dal concessionario. Questa modalità è adottata dalla Campania (che prevede il pagamento di importi differenziati per fasce di fatturato), la Calabria (che richiede il pagamento di un importo fisso fino a un determinato volume di fatturato e, oltre tale soglia, l'applicazione di una percentuale del fatturato) e la Sicilia (che prevede

una percentuale fissa sul fatturato del concessionario);

- le regioni che imputano al concessionario il pagamento in funzione del volume di acqua emunta (canone unitario per metro cubo). Adottano questo sistema l'Abruzzo, la Basilicata e la Toscana (che prevede altresì dei canoni massimi in corrispondenza di fasce di portata del giacimento).

Inoltre, in aggiunta ai suddetti diritti e contributi, alcune regioni imputano ai concessionari delle fonti termali gli stessi canoni fissati per l'imbottigliamento delle acque minerali. Questa modalità di calcolo fa riferimento a un'attività residuale dei concessionari termali, che non si configura come industriale ma è legata al turismo ed è caratterizzata dall'imbottigliamento di modesti volumi di acqua. Questo spiega l'esiguità del dato riferito alla Lombardia e la presumibile omissione, da parte delle altre regioni, dei relativi dati sull'imbottigliamento dell'acqua termale, che, tuttavia, non dovrebbero incidere in maniera significativa sulla rilevazione.

TABELLA 20: CANONI SPETTANTI ALLE REGIONI E RELATIVE PERCENTUALI

Regione	Componente fissa (€)	Componente variabile (€)	Totale canoni dovuti (€)	Totale canoni dovuti (%)
CAMPANIA	€ 367.103,26	€ 114.000,25	€ 481.103,51	27,75%
LOMBARDIA	€ 206.517,27	€ 144,79	€ 206.662,06	11,92%
LAZIO	€ 179.449,38	€ -	€ 179.449,38	10,35%
EMILIA ROMAGNA	€ 168.042,31	€ -	€ 168.042,31	9,69%
VENETO	€ 144.310,69	€ -	€ 144.310,69	8,32%
TOSCANA*	€ -	€ 106.560,08	€ 106.560,08	6,15%
SICILIA	€ 6.447,48	€ 99.082,58	€ 105.530,06	6,09%
CALABRIA	€ 13.450,00	€ 32.624,66	€ 46.074,66	2,66%
PIEMONTE	€ 45.514,57	€ -	€ 45.514,57	2,63%
PUGLIA	€ 37.920,00	€ -	€ 37.920,00	2,19%
SARDEGNA	€ 25.390,65	€ -	€ 25.390,65	1,46%
ABRUZZO	€ 12.076,78	€ 9.011,70	€ 21.088,48	1,22%
UMBRIA	€ 17.150,00	€ -	€ 17.150,00	0,99%
MARCHE	€ 17.020,00	€ -	€ 17.020,00	0,98%
TRENTINO ALTO ADIGE	€ 12.558,40	€ -	€ 12.558,40	0,72%
BASILICATA	€ 5.200,00	€ -	€ 5.200,00	0,30%
FRIULI VENEZIA GIULIA	€ 4.812,30	€ -	€ 4.812,30	0,28%
VALLE D'AOSTA	€ 2.509,07	€ -	€ 2.509,07	0,14%
MOLISE	€ 1.513,62	€ -	€ 1.513,62	0,09%
LIGURIA	€ 494,09	€ -	€ 494,09	0,03%
Totale	€ 1.267.479,87	€ 361.424,06	€ 1.733.538,93*	100,00%

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione⁴⁵

La Tabella 20

TABELLA 20: CANONI SPETTANTI ALLE REGIONI E RELATIVE PERCENTUALI

evidenza come la Campania risulti la regione con i maggiori introiti, con oltre il 27 per cento delle entrate complessive, dato in linea con la graduatoria delle regioni per numero di

⁴⁵ Nella riga relativa alla Toscana non è stato inserito l'importo di € 104.635, riferito a un'unica concessione, in quanto non è riconducibile alle metodologie di calcolo considerate nella tabella. Tale importo, infatti, rappresenta un canone, comprensivo di un diritto superficiale e di un quantitativo forfetario di acqua emunta, stabilito per una concessione rilasciata prima dell'adozione del regolamento regionale di settore. La concessione, inoltre, non è stata mai attivata. L'importo è stato comunque incluso nel totale complessivo dei canoni. La concessione vincolava il concessionario alla realizzazione di strutture idonee all'attività termale, anche nell'ottica di una fruibilità turistica. Il concessionario non ha dato seguito agli impegni assunti, dando origine a contenzioso con il concedente. Ne è derivato che l'attività termale non è stata mai avviata e non è stato pertanto riscosso alcun canone. Tuttavia, nella vigenza delle concessioni impugnate, le amministrazioni hanno comunicato gli importi formalmente dovuti dai concessionari, indipendentemente dall'esigibilità.

concessioni rilasciate (Paragrafo IV). È da segnalare, inoltre, come il dato della componente variabile della Campania sia anche sottodimensionato di circa 20-25 mila euro, per via della difficoltà a reperire, da parte della regione, il dato presso i comuni titolari del gettito per una parte delle concessioni comunicate.

Sorprende, invece, il dato del Veneto che, nonostante sia la regione con il maggior numero di concessioni rilasciate, consegue introiti di poco superiori all'8 per cento del totale nazionale. Ciò è dovuto alla mancata previsione di una componente variabile del canone.

Degne di nota sono le entrate registrate dalla Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna. Infatti, nonostante prevedano solo il diritto superficiale, queste Amministrazioni possono contare su centri termali di notevole estensione, come le terme di Sirmione, le terme di Tivoli e le terme di Castrocaro.

RIEPILOGO

Nel 2015, per lo sfruttamento di acque termali, le Amministrazioni regionali hanno dichiarato canoni per un importo complessivo di circa a € 1.700.000.

IV.8 ANALISI DEL SETTORE

Il settore termale è caratterizzato da un core business, rappresentato dalle *cure termali*, che, in quanto definite da specifica normativa, rappresentano presidi sanitari a carico (in tutto o in parte) della spesa sanitaria. Accanto a questa si sono sviluppate una serie di attività collaterali (indotto) legate alla cura della persona e alla tutela del benessere (servizi destinati alla bellezza, prodotti cosmetici, massoterapia, trattamenti estetici, programmi antistress, wellness and fitness e altre attività sportive), che rappresentano un traino per il settore, andando a integrare il fenomeno turistico dei territori termali (con ripercussione nei servizi di ricezione alberghiera, ristorazione, attività ricreative e culturali). Per questa interdipendenza emergono, dal lato dell'offerta, istanze per una promozione integrata del termalismo, al fine di creare i presupposti per valorizzare in maniera coordinata le risorse termali e quelle culturali - paesaggistiche dei territori termali.

Secondo i dati diffusi da Federterme, anche il settore termale italiano ha risentito negativamente della congiuntura economica sfavorevole del Paese degli ultimi anni: *“dopo la brusca frenata registrata nel biennio 2009-2010, il settore delle terme ha evidenziato nel periodo 2011-2013 un netto ridimensionamento del valore aggiunto e degli investimenti, accompagnato da crescenti perdite occupazionali [...]”*.

Negli ultimi anni, gli stabilimenti hanno accusato un sensibile calo del fatturato non solo per la sfavorevole evoluzione dei cicli di cura ma anche per il venir meno del sostegno offerto dal comparto del benessere, comprendente un ampio ventaglio di beni e servizi, dalla medicina estetica alla massoterapia, dalla fisiokinesiterapia ai prodotti cosmetici, [...]. In linea con le tendenze emerse in altri settori dell'economia nazionale, solo nel corso del 2014 si sono manifestati timidi segnali di ripresa dal lato della produzione e del fatturato, anche se la domanda di lavoro ha continuato a mostrare un'estrema debolezza [...].

Nel 2015 si sono manifestati moderati segni di ripresa dei flussi alle terme che attendono di essere consolidati e stabilizzati nel 2016”. Oltretutto alla sfavorevole congiuntura economica del Paese degli ultimi anni, che ha ridotto il potere di spesa delle famiglie, anche per ciò che

riguarda la spesa *out-of-pocket*⁴⁶, tale crisi sarebbe riconducibile, secondo Federterme, a due cause: 1. la crescente pressione concorrenziale esercitata prevalentemente dagli stabilimenti termali dei paesi dell'est Europa (Austria, Croazia, Slovenia e Ungheria), che sconfiggerebbero un vantaggio competitivo, in termini di prezzi delle prestazioni, derivante da una tassazione più favorevole e da una minore incidenza del costo del lavoro⁴⁷; 2. la persistente crisi di alcune grandi società termali a partecipazione pubblica.

Per le attività idrotermali, gli ultimi dati disponibili sul fatturato del settore risalgono al 2013 e riferiscono di un ammontare pari a 1,6 miliardi di euro⁴⁸. Riferendosi a tale fatturato anche per il 2015⁴⁹ gli stabilimenti termali italiani avrebbero pagato importi da canoni concessori pari allo 0,1 per cento del fatturato di settore.

RIEPILOGO

Nel 2015 gli stabilimenti termali italiani hanno pagato per i canoni di concessione mineraria un importo pari a circa lo 0,1 per cento del fatturato del settore.

⁴⁶ È la spesa delle famiglie per il complesso dei beni e servizi destinati alla tutela della salute (prodotti farmaceutici, dispositivi medici, visite specialistiche, ecc.).

⁴⁷ Federterme riporta i dati dell'ultimo rapporto sul turismo del World Economic Forum - che tuttavia non riguarda solo il settore termale - secondo il quale in Italia l'incidenza delle imposte e delle contribuzioni obbligatorie sui profitti aziendali (pari al 65,4%) risulta molto più elevata che nella generalità dei paesi europei e soprattutto molto più elevata che in Austria (52%), Croazia (18,8%), Slovenia (32%) e Ungheria (48%). Sulle attività stagionali, peraltro, il peso della tassazione sarebbe più elevato che negli altri comparti.

⁴⁸ Il dato è diffuso nel *Rapporto sul settore termale 2015* dell'associazione di categoria Federterme (Confindustria), in cui sono riportate le elaborazioni del *Global Wellness Institute* (GWI), un'organizzazione internazionale che raccoglie studiosi e manager di vari settori (turismo, salute, finanza, nuove tecnologie, ecc.). Secondo il Rapporto di Federterme "nel 2013 l'Italia, con un fatturato degli stabilimenti idroterapici pari a 1.743 milioni di dollari, si colloca al quinto posto nella relativa graduatoria mondiale, subito dopo la Cina (14.078 milioni), il Giappone (11.687 milioni), la Germania (7.520 milioni) e la Russia (3.689 milioni). Il nostro Paese scende però al ventesimo posto se si considera il fatturato medio per stabilimento, dato che l'industria idroterapica italiana (così come quella ungherese) si caratterizza per l'estrema frammentazione del tessuto produttivo".

⁴⁹ Tale assunzione è prudenziale, infatti sottostima il fatturato del 2015, anno nel quale il settore ha registrato segnali di ripresa, dopo la crisi del periodo 2009-2013.

A. APPENDICE

A.1 SCHEMA DEI RIFERIMENTI NORMATIVI REGIONALI

REGIONI	RIFERIMENTI NORMATIVI
ABRUZZO	L.R. 10 luglio 2002, n. 15 L.R. 27 ottobre 2010, n. 43 L.R. 18 dicembre 2012, n. 64
BASILICATA	L.R. 2 settembre 1996, n. 43 L.R. 7 agosto 2003, n. 28 L.R. 1 marzo 2005, n. 21 L.R. 8 agosto 2012, n. 16 L.R. 27 gennaio 2015, n. 5
CALABRIA	L.R. 5 novembre 2009, n. 40 L.R. 28 dicembre 2009, n. 53 L.R. 29 dicembre 2010, n. 34 L.R. 3 settembre 2012, n. 40 L.R. 27 aprile 2015, n. 11
CAMPANIA	L.R. 29 luglio 2008, n. 8 L.R. 22 luglio 2009 n.8 D.G.R. 9 settembre 2015, n. 411
EMILIA ROMAGNA	L.R. 17 agosto 1988, n. 32 Det. Dir. n. 13088 del 17/10/2013 L.R. 13 novembre 2001 n. 38 L.R. 23 dicembre 2002 n. 40 L.R. 28 gennaio 2003 n. 1 L.R. 12 febbraio 2010 n. 4 L.R. 20 dicembre 2013, n. 27
FRIULI VENEZIA GIULIA	D.P.Reg. 21 aprile 2010, n. 79 L.R. 29 aprile 2015, n. 11 (non sono presenti regolamenti di attuazione)
LAZIO	L.R. 26 giugno 1980, n. 90 L.R. 06 agosto 2007, n. 15 (art. 7)
LIGURIA	L.R. 11 agosto 1977 n. 33 L.R. 7 febbraio 2012 N. 2
LOMBARDIA	L.R. 29 aprile 1980 , N. 44
MARCHE	L.R. 23 agosto 1982, n. 32 L.R. 16 febbraio 2015, n. 3 (art. 43)
MOLISE	R.D. 1443/1927 D.M. 2 marzo 1998, n. 258 L. 24 dicembre 1993, n. 537 L. 23 dicembre 1994, n.724 D.P.Reg. 21 aprile 2010, n. 79 L.R. 29 aprile 2015, n. 11 (non sono presenti regolamenti di attuazione)
PIEMONTE	L.R. 12 luglio 1994, n. 25 D.D. 17 giugno 2015 n. 239
PUGLIA	L.R. 28 maggio 1975, n. 44 L.R. 30 aprile 2009, n. 10
SARDEGNA	R.D. 1443/1927 D.M. 2 marzo 1998, n. 258 L. 24 dicembre 1993, n. 537 L. 23 dicembre 1994, n.724 PROPOSTA DI LEGGE 21 gennaio 2015 N. 178 (vedere disposizione transitorie)
SICILIA	L.R. 01 ottobre 1956, n. 54 L.R. 27 aprile 1999, n. 10 Art. 14, L.R. 15 maggio 2013, n. 9 D.G.R. 7 ottobre 2015, n.249 Art. 89, L.R. 7 maggio 2015, n. 9

TOSCANA	L.R. 27 luglio 2004, n. 38 D.P.G.R. 24 marzo 2009, n. 11 D.G.R. 106/2014
TRENTINO ALTO ADIGE	L.P. 18 febbraio 1988, n. 6
Bolzano	L.P. 30 settembre, 2005 n. 7 D.G.P. 9 dicembre 2014, n. 1508
Trento	L.P. 5 giugno 2003, n. 10-131
UMBRIA	L.R. 22 dicembre 2008, n. 22
VALLE D'AOSTA	L.R. 13 marzo 2008, n. 5 L.R. 23 dicembre 2014 n. 15
VENETO	L.R. 10 ottobre 1989, n. 40 L.R. 30 gennaio 2004, n. 1 L.R. 18 settembre 2009 n. 22 L.R. 6 aprile 2012 n. 13 L.R. 27 aprile 2015, n. 6

A.2 SOCIETÀ CONCESSIONARIE PARTECIPATE DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE – ACQUE MINERALI

REGIONE SOCIETÀ CONCESSIONARIA PARTECIPATA DA AP AP partecipanti	Quota diretta	Quota indiretta	Quota totale
PUGLIA			
POGGIORSINI ACQUE SOCIETÀ PER AZIONI (IN CONCORDATO PREVENTIVO IN LIQUIDAZIONE)	8,69	0	8,69
Poggiorsini (BA), Comune di	8,69	0	8,69
TOSCANA			
ENTE VALORIZZAZIONE ACQUE MINERALI (E.V.A.M.) S.P.A. - SORGENTI E TERME DEL MONTE BELVEDERE - ALPI APUANE MASSA	98,33508	0	98,33508
Automobile Club Massa Carrara	0,00008	0	0,00008
Carrara (MS), Comune di	0,59	0	0,59
Massa (MS), Comune di	97,73	0	97,73
Montignoso (MS), Comune di	0,015	0	0,015
TRENTINO ALTO ADIGE			
RONCEGNO ACQUE MINERALI S.R.L.	1	0	1
Roncegno Terme (TN), Comune di	1	0	1
MARCHE			
CICLI INTEGRATI IMPIANTI PRIMARI (C.I.I.P.) S.P.A.	96,444	0	96,444
Acquasanta Terme (AP), Comune di	1,24	0	1,24
Altidona (FM), Comune di	1	0	1
Appignano Del Tronto (AP), Comune di	0,65	0	0,65
Arquata Del Tronto (AP), Comune di	0,55	0	0,55
Ascoli Piceno (AP), Comune di	17,88	0	17,88
Belmonte Piceno (FM), Comune di	0,2298	0	0,2298
Campofilone (FM), Comune di	0,56	0	0,56
Carassai (AP), Comune di	0,46	0	0,46
Castel Di Lama (AP), Comune di	2,16	0	2,16
Castignano (AP), Comune di	1,0173	0	1,0173
Castorano (AP), Comune di	0,67	0	0,67
Colli Del Tronto (AP), Comune di	0,908	0	0,908
Comunanza (AP), Comune di	2,45	0	2,45
Cossignano (AP), Comune di	0,3477	0	0,3477
Fermo (FM), Comune di	11,717	0	11,717
Folignano (AP), Comune di	3,471	0	3,471
Force (AP), Comune di	1,1255	0	1,1255
Grottammare (AP), Comune di	4,26	0	4,26
Grottazzolina (FM), Comune di	0,967	0	0,967
Lapedona (FM), Comune di	0,3895	0	0,3895
Maltignano (AP), Comune di	0,77	0	0,77
Massignano (AP), Comune di	0,5234	0	0,5234
Monsampietro Morico (FM), Comune di	0,2543	0	0,2543
Monsampolo Del Tronto (AP), Comune di	1,2324	0	1,2324
Montalto Delle Marche (AP), Comune di	0,84	0	0,84

Monte Giberto (FM), Comune di	4,35	0	4,35
Monte Rinaldo (FM), Comune di	0,1499	0	0,1499
Monte Vidon Combatte (FM), Comune di	0,173	0	0,173
Montedinove (AP), Comune di	0,2064	0	0,2064
Montefalcone Appennino (FM), Comune di	0,41	0	0,41
Montefiore Dell'Aso (AP), Comune di	0,75	0	0,75
Montegallo (AP), Comune di	0,82	0	0,82
Monteleone Di Fermo (FM), Comune di	1	0	1
Montelparo (FM), Comune di	0,3342	0	0,3342
Montemonaco (AP), Comune di	0,7163	0	0,7163
Monterubbiano (FM), Comune di	0,8146	0	0,8146
Montottone (FM), Comune di	0,3625	0	0,3625
Moresco (FM), Comune di	0,2	0	0,2
Offida (AP), Comune di	1,7939	0	1,7939
Ortezzano (FM), Comune di	0,31	0	0,31
Palmiano (AP), Comune di	0,204	0	0,204
Pedaso (FM), Comune di	0,64	0	0,64
Petricoli (FM), Comune di	0,87	0	0,87
Ponzano Di Fermo (FM), Comune di	0,46	0	0,46
Porto San Giorgio (FM), Comune di	5,29	0	5,29
Ripatransone (AP), Comune di	1,4535	0	1,4535
Roccafluvione (AP), Comune di	0,74	0	0,74
Rotella (AP), Comune di	0,45	0	0,45
San Benedetto Del Tronto (AP), Comune di	14,24	0	14,24
Santa Vittoria In Matenano (FM), Comune di	0,4829	0	0,4829
Servigliano (FM), Comune di	0,7827	0	0,7827
Smerillo (FM), Comune di	0,3072	0	0,3072
Spinetoli (AP), Comune di	1,71	0	1,71
Venarotta (AP), Comune di	0,75	0	0,75
LAZIO			
CONSORZIO GESTIONE ASSOCIATA INTERVENTI AMBIENTALI (G.A.I.A.) S.P.A.	11,13	0	11,13
Colonna (RM), Comune di	0,79	0	0,79
Frascati (RM), Comune di	8,83	0	8,83
Rocca Di Papa (RM), Comune di	0,08	0	0,08
San Cesareo (RM), Comune di	1,43	0	1,43

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

A.3 SOCIETÀ CONCESSIONARIE PARTECIPATE DA AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE- ACQUE TERMALI

REGIONE SOCIETÀ CONCESSIONARIA PARTECIPATA DA AP AP partecipanti	Quota diretta	Quota indiretta	Quota totale
MARCHE			
AZIENDA SPECIALIZZATA SETTORE MULTISERVIZI (A.S.S.M.) S.P.A.	99,9963	0	99,9963
Belforte Del Chienti (MC), Comune di	0,0048	0	0,0048
Caldarola (MC), Comune di	0,0052	0	0,0052
Camporotondo Di Fiastrone (MC), Comune di	0,003	0	0,003
Serrapetrone (MC), Comune di	0,0033	0	0,0033
Tolentino (MC), Comune di	99,98	0	99,98
PITINUM THERMAE S.P.A.	13,32	0	13,32
Macerata Feltria (PU), Comune di	12,97	0	12,97
UNIONE MONTANA DEL MONTEFELTRO	0,35	0	0,35
TRENTINO ALTO ADIGE			
AZIENDA CONSORZIALE TERME DI COMANO A C T C	71,41	0	71,41
Bleggio Superiore (TN), Comune di	14,28	0	14,28
Comano Terme (TN), Comune di	28,57	0	28,57
Fiavè (TN), Comune di	14,28	0	14,28
Stenico (TN), Comune di	14,28	0	14,28
CAMPANIA			
CONSORZIO IDROT. DI TELESE T. E S. SALVATORE	71	0	71
Telese Terme (BN), Comune di	71	0	71
EMILIA ROMAGNA			
GESTIONE UNICA DELLE ACQUE DI BAGNO DI ROMAGNA S.R.L.	25	0	25
Bagno Di Romagna (FC), Comune di	25	0	25
RIMINITERME S.P.A.	0	5	5
Rimini (RN), Comune di	0	5	5
TERME DI CASTEL SAN PIETRO DELL'EMILIA - S.P.A.	1,473	0	1,473
Castel San Pietro Terme (BO), Comune di	1,473	0	1,473
TERME DI SALSOMAGGIORE E DI TABIANO S.P.A.	100	0	100
Parma, Provincia di	15,61	0	15,61
REGIONE EMILIA-ROMAGNA	23,43	0	23,43
Salsomaggiore Terme (PR), Comune di	60,96	0	60,96
TERME DI CASTROCARO S.P.A.	50,999	0	50,999
Castrocaro Terme E Terra Del Sole (FC), Comune di	30,599	0	30,599
Forlì -Cesena, Provincia di	10,2	0	10,2
REGIONE EMILIA-ROMAGNA	10,2	0	10,2
PIEMONTE			
TERME DI ACQUI - S.P.A.	15,7	67,639389	83,339389
Acqui Terme (AL), Comune di	15,7	0	15,7
Asti, Provincia di	0	0,064952	0,064952
Camera Di Commercio, Industria, Artigianato E Agricoltura Di Alessandria	0	0,016238	0,016238
REGIONE PIEMONTE	0	67,558199	67,558199

TOSCANA			
TERME DI CASCIANA SPA	100	0	100
Casciana Terme Lari (PI), Comune di	24,34	0	24,34
REGIONE TOSCANA	75,66	0	75,66
TERME DI CHIANCIANO IMMOBILIARE S.P.A.	92,51	0	92,51
Chianciano Terme (SI), Comune di	18,7	0	18,7
REGIONE TOSCANA	73,81	0	73,81
TERME DI PETRIOLO - S.P.A.	99,447	0	99,447
Civitella Paganico (GR), Comune di	0,63	0	0,63
Montieri (GR), Comune di	0,137	0	0,137
Murlo (SI), Comune di	0,17	0	0,17
Radicondoli (SI), Comune di	0,55	0	0,55
San Gimignano (SI), Comune di	0,65	0	0,65
Siena, Provincia di	96,5	0	96,5
Unione Di Comuni Della Val Di Merse	0,81	0	0,81
SOCIETA' DELLE TERME E DEL BENESSERE S.R.L. (S.T.B.) - IN LIQUIDAZIONE	6,1812	0,0000031	6,1812031
Camera Di Commercio, Industria, Artigianato E Agricoltura Di Firenze	0	0,0000031	0,0000031
Cetona (SI), Comune di	0,1	0	0,1
Chianciano Terme (SI), Comune di	0,31	0	0,31
Chiusi (SI), Comune di	0,29	0	0,29
Montepulciano (SI), Comune di	0,59	0	0,59
San Casciano Dei Bagni (SI), Comune di	2,7412	0	2,7412
Sarteano (SI), Comune di	0,2	0	0,2
Siena, Provincia di	1,95	0	1,95
LAZIO			
S.P.A. TERME ETRUSCHE DI MUSIGNANO	0,05	0	0,05
Canino (VT), Comune di	0,05	0	0,05
TERME DI SUIO S.R.L. IN LIQUIDAZIONE	95,71	0	95,71
Camera Di Commercio, Industria Artigianato E Agricoltura Di Latina	9,69	0	9,69
Castelforte (LT), Comune di	20,02	0	20,02
Latina, Provincia di	66	0	66
CALABRIA			
TERME SIBARITE SPA	100	0	100
REGIONE CALABRIA	100	0	100

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

A.4 SIMULAZIONE DELL'ARMONIZZAZIONE DEI CANONI – ACQUE MINERALI

Caso 1: tutta l'acqua misurata è imbottigliata											
componente fissa	canone unitario in € (a)	superficie concessa in ha (DB TESORO) (b)	importo componente fissa (c=a*b)								
	€ 34,65	27.938,37	€ 968.064,52								
	min (d1)	med (d2)	max (d3)					importo componente variabile (f)			
componente variabile	1,16	2,03	2,89	f1=d1*e						f2=d2*e	f3=d3*e
	€	€	€	€ 18.410.973,67						€ 32.139.846,28	€ 45.868.718,89
canone periodico totale	g1=c+f1	g2=c+f2	g3=c+f3								
	€ 19.379.038,19	€ 33.107.910,80	€ 46.836.783,41								
Caso 2: tutta l'acqua misurata è emunta											
componente fissa	canone unitario in € (a)	superficie concessa in ha (DB TESORO) (b)	importo componente fissa (c=a*b)								
	€ 34,65	27.938,37	€ 968.064,52								
	min (h1)	med (h2)	max (h3)					importo componente variabile			
componente variabile	0,98	1,46	2,33	emunto in mc (DB TESORO) (d)							
	€	€	€	€ 15.871.529,03						€ 22.744.951,22	€ 36.423.186,48
canone periodico totale	m1=c+i1	m2=c+i2	m3=c+i3								
	€ 10.435.154,57	€ 24.113.389,84	€ 37.791.625,11								
Caso 3: l'acqua misurata è imbottigliata/emunta 50%-50%											
componente fissa	canone unitario in € (a)	superficie concessa in ha (DB TESORO) (b)	importo componente fissa (c=a*b)								
	€ 34,65	27.938,37	€ 968.064,52								
	min (d1)	med (d2)	max (d3)					importo componente variabile (p)			
componente variabile calcolata sul 50% di acqua imbottigliata	1,16	2,03	2,89	p1=d1*h						p2=d2*h	p3=d3*h
	€	€	€	€ 9.205.486,84						€ 16.069.923,14	€ 22.934.359,45
componente variabile calcolata sul 50% di acqua emunta	0,98	1,45	2,31	50% emunto in mc (DB TESORO) (q=d/2)						importo componente variabile (r)	
	€	€	€	€ 4.602.743,42						€ 11.467.179,72	€ 18.331.616,03
componente variabile totale (matrice di valori)	p1+rk	r1	r2	r3							
	p1	13.808.230,26	20.672.666,56	27.537.102,87							
	p2	20.672.666,56	27.537.102,87	34.401.539,17							
	p3	27.537.102,87	34.401.539,17	41.265.975,48							
	p1+rk+c										
canone periodico totale	14.776.294,78	21.640.731,08	28.505.167,39								
	€	€	€ 28.505.167,39								
	21.640.731,08	28.505.167,39	35.369.603,69								
	€	€	€ 42.234.040,00								

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione

A.5 MODALITÀ DI SCELTA DEL CONCESSIONARIO PER REGIONE

REGIONI/PROV. AUT.	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONCESSIONARIO NEI REGOLAMENTI REGIONALI	RIFERIMENTO NORMATIVO REGIONALE
Abruzzo	Procedura a evidenza pubblica	art. 26, c. 2, L.R. n. 15/2002
Basilicata	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	art. 4, L.R. n. 43/1996
Calabria	Procedura a evidenza pubblica	art. 17-bis, Reg. n. 3 del 05/05/2011
Bolzano	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	art. 3, L.P. n. 7/2005
Campania	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	Art. 4, c. 3, L.R. n. 8/2008
Emilia Romagna	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	art. 7, L.R. n. 32/1988
Friuli Venezia Giulia	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	art. 43, L.R. n. 11/2015
Lazio	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	artt. 9 e 12, L.R. n. 90/1980
Liguria	Procedura a evidenza pubblica	art. 22, c. 2, L.R. n. 2/2012
Lombardia	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	artt. 14 e 40, L.R. n. 44/1980
Marche	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	art. 13, L.R. n. 3/1982
Molise	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	artt. 7-8, L.R. n. 11/2005
Piemonte	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	art. 13, L.R. n. 25/1994
Puglia	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	art. 13, L.R. n. 44/1975
Sardegna	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	art. 14 e ss., R.D. n. 1443/1927*
Sicilia	Procedura a evidenza pubblica	art. 12, c. 4, D.G.R. n. 249/2015
Toscana	Procedura a evidenza pubblica	art. 14, L.R. n. 38/2004
Trento	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	artt. 9-11, DPP n. 10-131/2003
Umbria	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	artt. 10-11, L.R. n. 22/2008
Valle d'Aosta	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	artt. 45-46, L.R. n. 5/2008
Veneto	Provvedimento rilasciato su istanza di parte	artt. 12-14, L.R. n. 40/1989

* non è presente una norma regionale

RIFERIMENTI

- AA. VV., *Rapporto sul sistema termale in Italia*, Franco Angeli, 2012
- AMOROSINO S., *Le acque più pregiate: i regimi amministrativi delle acque minerali e termali* Il diritto dell'economia, anno 2008, fascicolo 3/4, pagg. 479-491
- ANTONELLI V. - D'ALESSIO R., *Costruire il budget nel settore delle acque minerali*, Amministrazione & Finanza, anno 2005, volume 20, fascicolo 5, pagg. 59-64
- BEVERFOOD, *Bevitalia 2016-17* (Annuario acque minerali, bibite e succhi)
- Brevi note sul regime giuridico delle acque minerali (T.A.R. Umbria, 20 maggio 2008 n. 189) / (con nota di) Giorgio VERCILLO, *Rassegna giuridica umbra*, anno 2008, volume 52, fascicolo 2, pagg. 650-668
- CALÀ P., *Evoluzione della legislazione delle acque minerali*, BOLL. CHIM. IGIEN. - vol. 55 (2004)
- DE GIORGI M., *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di “tutela dell’ambiente”*, Istituzione del federalismo 3-4/2010
- EUROMONITOR, *Bottled Water in Italy*, 2017
- FEDERTERME, *Rapporto sul settore termale 2015*, 2015
- FORMICA A., *Acque minerali e termali: evoluzione normativa*, Giustizia amministrativa, anno 2008, fascicolo 1, pagg. 22-27
- GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di Diritto amministrativo (IX edizione)*, Nel Diritto, 2016
- GIAMMARELLI G., *Concessioni per la coltivazione di giacimento di acqua termo-minerale: la determinazione del canone di imbottigliamento* ([Nota a sentenza] Cons. Stato, Sez.V 27 marzo 2013, n.1823), *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, anno 2013, volume 22, fascicolo 7/8, pagg. 478-481
- GUGGINO V., *Acque minerali Il Diritto industriale*, 2006, n. 5, Ipsoa
- MANZIN S., *Imprenditorialità privata e intervento pubblico nella disciplina delle acque minerali*, Università Carlo Cattaneo - Liuc (Castellanza). Liuc papers, anno 1997, volume 2, fascicolo 38, pagg. 1-31
- Marketing & Trade - *Le acque minerali confezionate dovranno segmentare per target e prezzo*, Mark up, anno 2007, volume 14, fascicolo 153, pagg. 60-65
- MIELE D. M., Consiglio di Stato, Sez. V, 27 marzo 2013, n. 1823 - *Acqua. Il giusto prezzo dell'acqua minerale e il buon governo della risorsa idrica*, *Rivista giuridica dell'ambiente*, anno 2013, volume 28, fascicolo 5, pagg. 582-592
- MINISTERO DELLA SALUTE, *Documento di programmazione e sviluppo 2016-2018*, realizzato dal Tavolo Tecnico Termalismo, 2016
- PLANCHENSTAINER F., *La regolamentazione dell’acqua destinata ad impiego alimentare: analisi storico comparativa dei differenti approcci sviluppati negli USA e nell’UE*, Trento Law and Technology Research Group Research Papers; 6, 2011
- PORTUESE P., *Acque minerali e termali - Gestione economico-finanziaria dei canoni di concessione*, La Settimana fiscale, 2009, n. 39, Il Sole 24 Ore
- TONOLETTI B., *Beni pubblici e concessioni*, Cedam, 2008
- TORAZZA V., *Il mercato dell'acqua minerale si segmenta*, Mark up, anno 2003, volume 10, fascicolo 110, pagg. 167-174
- VENUTI F., *L'economia delle aziende produttrici di acque confezionate*, Giuffrè, 2014

SECONDA PARTE

I. NOTA METODOLOGICA

I.1 LE RILEVAZIONI DEL DIPARTIMENTO DEL TESORO SUGLI ASSET PUBBLICI

La rilevazione sulle Concessioni, condotta dal Dipartimento del Tesoro nell'ambito del Progetto "Patrimonio della PA", riguarda un insieme molto ampio ed eterogeneo di concessioni, riconducibili a diverse categorie di beni demaniali e del patrimonio indisponibile.

La tabella seguente, riporta, per ciascuna categoria, le diverse tipologie di oggetti e le Amministrazioni competenti per il rilascio degli atti concessori.

TABELLA 21: CATEGORIE DI DEMANIO E PATRIMONIO INDISPONIBILE

Categorie	Oggetti	Competenze al rilascio delle concessioni
 Demanio idrico <i>Necessario</i>	Laghi, fiumi, acque sotterranee e superficiali, pertinenze e infrastrutture del demanio idrico, ghiacciai, torrenti, acquedotti, canali, laghi artificiali di proprietà statale, acque sorgenti, dighe, porti fluviali	Regioni Enti locali
 Patrimonio minerario <i>Indisponibile</i>	Idrocarburi (olio e gas naturale) Acque minerali e termali Risorse geotermiche (fluidi, vapori, rocce calde...) Miniere	Stato (MISE) Regioni
 Patrimonio forestale <i>Indisponibile</i>	Boschi e Foreste Pertinenze del patrimonio forestale Parchi e Riserve Naturali	STATO (MIPAAF, MAATM) Regioni (Enti Parco)
 Demanio stradale <i>Accidentale</i>	Autostrade Strade (extraurbane, urbane e locali) Pertinenze del demanio stradale	Stato (MIT) ANAS Regioni Province Comuni
 Demanio ferroviario regionale <i>Accidentale</i>	Tratte ferroviarie regionali Impianti e Stazioni Pertinenze del demanio ferroviario regionale	
 Demanio aeronautico civile <i>Accidentale</i>	Aeroporti (aviazione commerciale e generale)	Stato (ENAC)
 Demanio culturale <i>Accidentale</i>	I beni culturali come definiti dall'art. 10 del d.lgs. 42/2004	Stato (MIBACT) Agenzia del demanio
 Etere <i>Accidentale</i>	Frequenze per la trasmissione radio-televisiva (Radio e TV), voce e dati (Telecomunicazioni)	Stato (MISE)
 Demanio marittimo <i>Necessario</i>	Spiagge, lido del mare, rade, lagune, foci dei fiumi che sboccano in mare, bacini di acqua salata o salmastra, canali, mare territoriale (specchi d'acqua) Porti Pertinenze del demanio marittimo	Regioni Comuni costieri Autorità portuali
 Altri beni demaniali o del patrimonio indisponibile	Categoria residuale in cui classificare beni demaniali o del patrimonio indisponibile non riconducibili alle precedenti categorie, per esempio: aree e spazi (occupazione di suolo pubblico), fabbricati e terreni	Stato Agenzia del demanio

In ordine al profilo gestionale, sulla base della specifica normativa di settore il quadro delle competenze può essere o meno articolato su più livelli di governo (Stato - articolazioni centrali e periferiche -, regioni, province, comuni e altre amministrazioni pubbliche), con riferimento alla titolarità del bene, alla competenza amministrativa sull'affidamento e sulla gestione delle concessioni, alla competenza sulla determinazione dei canoni e quella sulla loro spettanza.

Alla luce di una tale varietà, l'esperienza maturata finora dal Dipartimento ha evidenziato come la rilevazione dei dati sulle concessioni richieda, per le specificità delle categorie demaniali e del patrimonio indisponibile, un importante lavoro preliminare di approfondimento dei regolamenti di settore e di casi pratici di atti concessori (ex ante), di monitoraggio nella comunicazione dei dati (in itinere), di trattamento/bonifica dei dati (in itinere ed ex post), al fine di poter disporre di una base informativa quanto più completa e qualitativamente valida per l'elaborare di un rapporto di settore.

Per questo motivo sulla base della rilevazione dei dati riferita all'anno 2015 è stato possibile elaborare gli approfondimenti sulle concessioni relative a acque minerali e termali, aeroporti statali e frequenze.

I.2 IL PERIMETRO SOGGETTIVO

Il *perimetro soggettivo* individua le Amministrazioni pubbliche tenute alla comunicazione dei dati, ai sensi di legge, e comprende:

- le *Amministrazioni pubbliche* identificate ai sensi del art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 156, in cui sono inclusi i seguenti soggetti: l'ACI (Automobile Club d'Italia), le ASP (Aziende di Servizi alla Persona, già IPAB - Istituti di Pubblica Assistenza e Beneficienza), gli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari anche trasformati in Ater, Aler, Acer);
- le *unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche* (Settore S13), contenute nell'elenco redatto annualmente redatto da ISTAT, comprese quelle ad ordinamento e gestione finanziaria separati e con l'esclusione degli Enti privati di gestione di forme di previdenza e assistenza obbligatorie, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e di finanza pubblica), ai fini della redazione del *Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche*.

L'art. 12, comma 13 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nel prevedere che la violazione degli obblighi di comunicazione stabiliti dalla legge finanziaria 2010 integra causa di responsabilità amministrativa, dispone l'individuazione, da parte delle amministrazioni soggette a tale obbligo, di un responsabile della comunicazione dei dati relativi alle componenti dell'attivo oggetto di rilevazione (beni immobili, partecipazioni societarie dirette e indirette in società e/o enti, concessioni di beni e servizi pubblici).

I.3 IL PERIMETRO OGGETTIVO

Il *perimetro oggettivo* della rilevazione sulle concessioni è limitato ai contratti di concessione in essere dell'anno di rilevazione, aventi le seguenti caratteristiche:

- *tipologia del provvedimento/atto*. Sono oggetto di rilevazione i provvedimenti amministrativi di concessione di beni, ovvero gli atti unilaterali mediante i quali l'amministrazione pubblica (concedente) conferisce a un soggetto, pubblico o privato (concessionario) il diritto di godimento o sfruttamento di un bene pubblico. Tali atti hanno per oggetto beni demaniali o del patrimonio indisponibile, ovvero beni che, per le caratteristiche intrinseche o per la destinazione d'uso, assolvono al soddisfacimento di un interesse pubblico.
- *oggetto del contratto*. Sono rilevate solamente le concessioni rilasciate su beni demaniali o appartenenti al patrimonio indisponibile degli enti pubblici territoriali. Sono quindi escluse le concessioni di servizi e di lavori pubblici. Al fine di circoscrivere il perimetro dei beni da censire, si è individuata una *Tassonomia*, articolata in *Categorie*, *Oggetti* e *Finalità*.

Le categorie di demanio e di patrimonio indisponibile, secondo la classificazione elaborata dal Dipartimento del Tesoro per la rilevazione, sulla base della disciplina giuridica e delle normative di settore sono rappresentate nella Tabella 21.

I.4 L'APPROCCIO METODOLOGICO DELLA RILEVAZIONE

Per rispondere all'esigenza di una puntuale conoscenza del fenomeno delle concessioni rilasciate dalle Amministrazioni pubbliche, in analogia con le altre rilevazioni del Progetto *Patrimonio della PA*, l'approccio adottato è di tipo analitico: la rilevazione che è condotta **a livello di ogni Amministrazione e con riferimento al singolo atto di concessione** rilasciata su **beni demaniali o del patrimonio indisponibile**.

La raccolta dei dati è effettuata esclusivamente per via telematica, attraverso l'applicativo “**Concessioni**” del *Portale Tesoro* <http://portaletesoro.dt.tesoro.it/> ed è curata dall'Ufficio IV della Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro.

La logica della rilevazione è basata sulla classificazione della concessione attraverso la specificazione dell'**oggetto**, da selezionare tra quelli previsti per ciascuna **categoria** di demanio/patrimonio indisponibile, illustrate nel paragrafo precedente, e della **finalità** per la quale esso è dato in concessione.

La comunicazione dei dati prevede l'indicazione di **attributi della concessione: anagrafici; di classificazione; economici**.



1) Attributi anagrafici della concessione:

L'Amministrazione inserisce il codice identificativo della concessione, le date di stipula, decorrenza, scadenza e i dati anagrafici del Concessionario (codice fiscale, denominazione o ragione sociale, sede legale ...), oltre ad informazioni relative alla modalità di selezione del concessionario, alla possibilità di rinnovo e di subconcessione.

2) Attributi di “classificazione” della concessione:

L'Amministrazione classifica la concessione specificando:

- la *Categoria* di Demanio o di Patrimonio Indisponibile, a cui appartiene il bene

oggetto della concessione (es. patrimonio minerario);

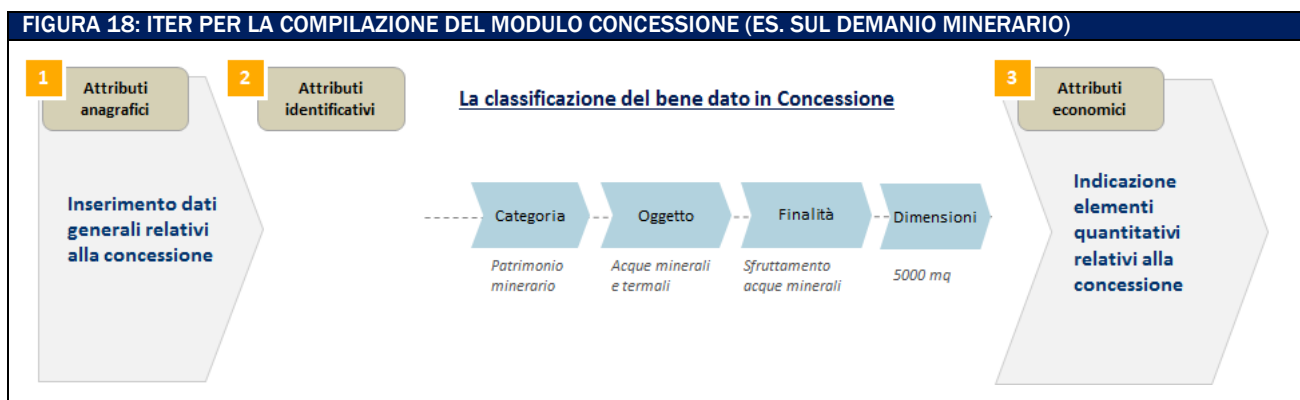
- l'**Oggetto**, ossia il tipo di bene demaniale o del patrimonio indisponibile la cui gestione e/o esercizio del diritto soggettivo viene conferito a terzi mediante l'atto di concessione. La selezione dell'oggetto è condizionata da quella della Categoria prima indicata (es. scegliendo la categoria "demanio minerario" si potrà indicare uno dei tipi di bene per essa previsti: "acque minerali e termali", "idrocarburi", "cave e torbiere", ecc.);
- la **Finalità** per la quale il bene è dato in concessione a terzi. La lista delle finalità proposte è condizionata dalla Categoria e dall'Oggetto indicati precedentemente (es. per la categoria "demanio minerario" e oggetto "acque minerali e termali", la finalità associata potrebbe essere "Sfruttamento acque termali", "Ricerca acque minerali" ecc.);
- la **Quantificazione** del bene dato in concessione (es. metri quadri occupati, metri cubi estratti, litri prelevati ...).

3) Attributi economici:

L'Amministrazione inserisce le informazioni relative agli elementi economici della concessione specificando:

- la **Tipologia di remunerazione** (canone periodico, unica soluzione, titolo gratuito);
- la **Modalità di determinazione del canone** indicando se è previsto un canone fisso e/o variabile, se si tratta di un canone ordinario o meno (minimo, agevolato, ...);
- l'**Ammontare** del canone di competenza dell'anno.

Nella figura che segue, sono rappresentate graficamente le sezioni previste per la compilazione *on line* dei dati relativi alle concessioni⁵⁰.



I.5 IL REGIME GIURIDICO DEI BENI PUBBLICI

La disciplina giuridica del patrimonio pubblico si rinviene nella Costituzione, agli articoli 42, comma 1 e 117, nel Codice civile al Libro III, Titolo II, Capo I (artt. 822-830), a cui si aggiungono le specifiche norme di settore in cui si individuano beni appartenenti al patrimonio pubblico. Quest'ultimo è tradizionalmente articolato in due categorie: *beni demaniali* e *beni patrimoniali*.

⁵⁰ La comunicazione può essere effettuata anche tramite il caricamento massivo di dati, importando nell'applicativo un file in formato xml.

Beni demaniali

I beni demaniali (corrispondenti alla definizione normativa di “*demanio pubblico*”) sono individuati dall’articolo 822 del c.c., in un’elencazione, da considerarsi tassativa, che comprende *beni immobili* e *universalità di mobili*⁵¹. Rientrano, inoltre, tra i beni demaniali i *diritti reali* costituiti in favore di enti territoriali su beni, appartenenti ad altri soggetti, che siano strumentali a un bene demaniale o finalizzati al conseguimento di fine pubblico⁵².

La dottrina e la giurisprudenza classificano i beni demaniali in base a diversi criteri, tra cui l’oggetto e l’appartenenza.

In base al primo criterio, si è soliti distinguere tra *demanio pubblico necessario* e *demanio pubblico eventuale* (o accessorio).

I. I beni rientranti nel *demanio necessario* sono beni immobili appartenenti a enti pubblici territoriali e sono articolati in:

- a. *Demanio marittimo*. Ne fanno parte - ex art. 822 c.c. e dagli artt. 28 e ss. Del R.D. 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione) - il **lido del mare**, la **spiaggia**, i **porti** e le **rade**, le **lagune vive e morte**, i **canali**, le **pertinenze del demanio marittimo**⁵³.
- b. *Demanio idrico*. Comprende, ai sensi dell’art. 822 c.c., i **fiumi**, i **torrenti**, i **laghi** e le altre **acque sorgenti**, sia superficiali che sotterranee (con l’esclusione delle acque minerali e termali, ricondotte al patrimonio minerale), suscettibili di utilizzo di interesse generale, gli **alvei** e le **rive** che le contengono, gli **acquedotti**, i **canali** e i **bacini artificiali** di proprietà statale, indipendentemente che convogliano acque pubbliche, **porti** destinati alla navigazione interna
- c. *Demanio militare*. Vi rientrano, ai sensi dell’art. 822 c.c., i beni immobili, qualificati come **opere militari permanenti e destinate alla difesa nazionale** (fortezze, piazzeforti, linee fortificate e trincerate), le **opere destinate al servizio delle comunicazioni militari** (porti, aerodromi, strade, ferrovie, funivie, linee telegrafiche e telefoniche, stazioni radio, metereologiche e radar, ecc., e relative pertinenze), nonché i beni individuati dagli artt. 236 e ss. del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell’ordinamento militare)⁵⁴.

II. Il demanio eventuale è costituito da beni immobili e universalità di mobili, i quali possono appartenere a privati, oltreché agli enti pubblici territoriali. Essi si articolano in:

- d. *Demanio stradale*. Comprende, ai sensi dell’art. 822 c.c., nonché di diverse altre

⁵¹ Art. 822 del c.c.: “Art. 822. *Demanio pubblico*. Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d’interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia, le raccolte dei musei, delle pinacoteche degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico”.

⁵² Art. 825 del c.c.: “Art. 825. *Diritti demaniali su beni altrui*. Sono parimenti soggetti al regime del demanio pubblico i diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per l’utilità di alcuno dei beni indicati dagli articoli precedenti o per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi”.

⁵³ Non fanno parte del demanio marittimo il *mare territoriale*, considerato *res communis omnium*. Controverso è, invece, il regime giuridico dei *porti turistici costruiti da concessionari privati*.

⁵⁴ Non fanno parte del demanio militare le cose mobili destinate alla difesa nazionale, né quelle immobili immediatamente funzionali a tale scopo (caserme, polveriere, ecc.). Tali ultimi beni rientrano nel patrimonio indisponibile.

norme⁵⁵ tutte le **strade**, appartenenti agli enti pubblici territoriali, **destinate al pubblico transito**, le relative **pertinenze** (case cantoniere, alberi, aiuole...) e **opere inerenti** (ponti, viadotti, gallerie...).

- e. *Demanio ferroviario*, che comprende le strade ferrate e le loro pertinenze, e i beni occorrenti all'esercizio e conservazione della ferrovia (i fabbricati, le stazioni elettriche).
- f. *Demanio aeronautico*, che comprende gli aeroporti appartenenti agli enti territoriali, destinati al traffico civile, comprese le relative pertinenze (radar, impianti radio).
- g. *Demanio culturale*. A norma dell'art. 53 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali) appartengono al demanio culturale i beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali che rientrano nelle tipologie indicate all'articolo 822 del c.c., ovvero gli **immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico** a norma di leggi in materia, nonché le **raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche**. Quando questi beni appartengono ai privati, l'assoggettamento al regime demaniale necessita di una dichiarazione da parte dell'amministrazione pubblica, che attesti l'interesse pubblico culturale sotteso.
- h. *Altri beni*. Alcuni beni, come i **cimiteri** e i **mercati**, rientrano nel demanio eventuale solo se appartengono a comuni o consorzio di comuni.

Un aspetto rilevante dei beni demaniali riguarda i *modi di acquisto* e di *perdita* della caratteristica della *demanialità*.

L'acquisto della demanialità riguarda solo i beni del cd. *demanio artificiale* (beni realizzati per opera dell'uomo), dal momento che i beni rientranti nel cd. *demanio naturale* (già esistenti in natura, coincidenti con il demanio necessario, al netto di quello militare) presentano tale caratteristica come ontologicamente data. Ai fini dell'estensione del regime demaniale su un bene è necessaria la dichiarazione, per esplicita adozione di un provvedimento amministrativo o a seguito di un comportamento concludente, della *destinazione pubblica* del bene stesso, da parte dell'amministrazione pubblica.

La perdita della demanialità, sia per il demanio naturale che artificiale, riguarda solo i beni dichiarati alienabili a seguito di dichiarazione dell'autorità amministrativa. L'autorizzazione ad alienare un bene demaniale comporta la *sdemanializzazione*, ossia, ai sensi dell'art. 829 del c.c., il passaggio del bene medesimo dal demanio al patrimonio dello Stato.

La classificazione per appartenenza consente di individuare le seguenti categorie, in base all'ente territoriale titolare:

- a. Demanio regionale
- b. Demanio provinciale
- c. Demanio comunale specifico

⁵⁵ Legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F; legge 12 febbraio 1958, n. 126.

Beni patrimoniali

I beni patrimoniali comprendono i beni immobili, le universalità di mobili ma anche i singoli beni mobili. Essi si articolano, tradizionalmente, in *patrimonio indisponibile* e *patrimonio disponibile*. La prima categoria di beni è definita tale in base all'articolo 826 del c.c., mentre la seconda è individuata dal Codice in via residuale rispetto al demanio pubblico e al patrimonio indisponibile. I beni appartenenti al patrimonio disponibile sono assoggettati al regime ordinario della proprietà privata, essendo tali beni non preordinati al perseguimento di un interesse pubblico ma strumentali ad esso o comunque suscettibili di ricavarne un utile.

La Figura 19 rappresenta la tradizionale articolazione dei beni pubblici, come precedentemente illustrata. In grigio sono evidenziati i beni oggetto della Rilevazione del DT.

