



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

CONCESSIONI E CANONI DI CONCESSIONE PER LO SFRUTTAMENTO DI
ACQUE MINERALI IN ITALIA

RELATORE:

CH.MO PROF. CESARE DOSI

LAUREANDO/A: ALBERTO BENETEL

MATRICOLA N. 1137898

ANNO ACCADEMICO 2019 – 2020

Indice

Introduzione.....	3
1. L'industria delle acque minerali e confezionate in Italia	5
1.1 Analisi dei dati di settore	5
La produzione e i consumi totali e pro-capite	5
Il volume d'affari.....	7
I canali di vendita	8
I principali operatori in Italia.....	9
1.2 Le esternalità negative legate alla produzione e alla distribuzione	10
Il packaging. Elemento innovativo	12
2. Le concessioni delle acque minerali in Italia	13
2.1 Regime giuridico delle acque minerali	13
Sistema delle fonti	13
Principi e procedimenti amministrativi relativi alla gestione	15
2.2 La durata e il rinnovo delle concessioni	16
2.3 Procedura di scelta del concessionario	17
Impatto normativo europeo	17
Provvedimento amministrativo su istanza di parte.....	18
3. I canoni concessori	19
3.1 Metodo di calcolo dei canoni concessori.....	19
Conferenza Stato-Regioni del 2006.....	20
Parametri di calcolo dei canoni concessori.....	21
Analisi del peso della componente fissa e variabile sul canone totale	22
Confronto tra canoni concessori effettivi e potenziali.....	26
3.2 Incidenza dei canoni concessori sui bilanci.....	26
Rapporto tra canoni concessori e totale costi della produzione.....	27
Rapporto tra canoni concessori e totale ricavi di vendita	28
Considerazioni finali	29
Riferimenti bibliografici	30
Norme e sentenze.....	31

Introduzione

Sin dall'antichità la qualità della vita dell'uomo è direttamente connessa alla disponibilità e alla qualità dell'acqua. Questa risorsa idrica rende possibile lo sviluppo delle attività fisiologico-naturali ed artificiali dell'uomo e fornisce un contributo indispensabile all'evoluzione dell'ambiente naturale circostante. Le acque destinate al consumo umano, nelle quali rientrano sia le risorse idriche trattate che non trattate, hanno un ruolo cruciale nello sviluppo economico e sociale delle comunità. Queste ultime possono avere una finalità diretta, ovvero, quando sono destinate all'uso potabile oppure indiretta, come nella preparazione di alimenti e bevande o per altri usi domestici.

Pur essendo l'acqua il bene primario per eccellenza, non tutte le persone nel mondo hanno accesso all'acqua potabile. Il *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche 2019: nessuno sia lasciato indietro, fatti e cifre* afferma che il consumo d'acqua nel mondo, direttamente o indirettamente imputabile all'uomo, è aumentato dell'1% ogni anno a partire dal 1980 e la domanda dovrebbe continuare a crescere ad un tasso simile fino al 2050. Questo incremento è causato principalmente dall'aumento della domanda d'acqua nei paesi in via di sviluppo. Secondo le stime, tuttavia, più di due miliardi di persone vivono in località ad elevato stress idrico e circa quattro miliardi di persone sono soggette a scarsità idrica grave almeno un mese l'anno (*UNESCO WWAP, 2019*).

In aggiunta al disequilibrio dell'accesso all'acqua, in molti paesi non si effettuano trattamenti per renderla di una migliore qualità. Infatti, numerose patologie vengono veicolate attraverso l'acqua, soprattutto nei paesi in via di sviluppo. In relazione a ciò una delle principali conseguenze dell'inquinamento idrico, connessa all'ambito sanitario, è la quasi totale assenza di trattamenti dell'acqua prima di essere scaricata nell'ambiente.

In Italia la qualità delle acque destinate al consumo umano è assicurata da quelle sotterranee. Su queste vi è un ampio sistema di controlli da parte delle Autorità Sanitarie e dei gestori dei servizi idrici. A prescindere dalla sua origine, l'acqua viene fornita tramite una rete di distribuzione oppure mediante cisterne, bottiglie o contenitori.

Un dato interessante da osservare è quello relativo al consumo di acqua in bottiglia: l'Italia, infatti, è al primo posto in Europa per quanto riguarda il consumo pro-capite di acque in

bottiglia. I litri di acqua imbottigliati hanno registrato un sensibile aumento negli ultimi anni e la maggior parte viene destinata al consumo nel nostro Paese. Lo scopo della presente tesi è analizzare i meccanismi che stanno alla base del settore delle acque confezionate in Italia, in particolare, quelle minerali.

L'elaborato sarà così strutturato: nel primo capitolo verrà introdotto l'argomento sopra citato, successivamente, nel secondo capitolo si procederà con l'analisi da un punto di vista giuridico, indagando le modalità con le quali vengono rilasciate le concessioni di acqua minerale in Italia, infine, nel terzo capitolo verranno analizzati i meccanismi alla base del calcolo del canone concessorio e l'incidenza di questi nei bilanci delle aziende.

Capitolo 1

1. L'industria delle acque minerali e confezionate in Italia

In questo capitolo verrà offerta una breve analisi di settore relativa all'industria delle acque confezionate in Italia, in particolare quelle minerali. Verrà posta particolare attenzione sulla differenza dei consumi pro capite italiani rispetto agli altri paesi europei, sul giro d'affari che genera il settore, sui canali di vendita e sui principali competitor nel mondo delle acque confezionate. Verrà infine sviluppata una breve analisi descrittiva delle principali esternalità negative collegate alla produzione e al commercio delle acque confezionate.

1.1 Analisi dei dati di settore

In Italia, per ragioni socio-culturali e ambientali, l'acqua minerale è sempre stata la bevanda analcolica confezionata più consumata. Nel mercato italiano delle bevande analcoliche (acque confezionate, bibite gasate e lisce, succhi e bevande alla frutta) il consumo di acque confezionate rappresenta a volumi circa l'80% del totale mercato dei soft drink. Questa cannibalizzazione rispetto alle altre bevande analcoliche dipende dalla sua composizione, poiché il prodotto non contiene zuccheri e idrata in modo naturale, oltre a coprire tutte le fasce di età e occasioni. Altro aspetto da tenere in considerazione è il prezzo: l'acqua minerale confezionata è infatti molto più economica delle altre bevande (*BEVERFOOD con MINEACQUA, 2018*).

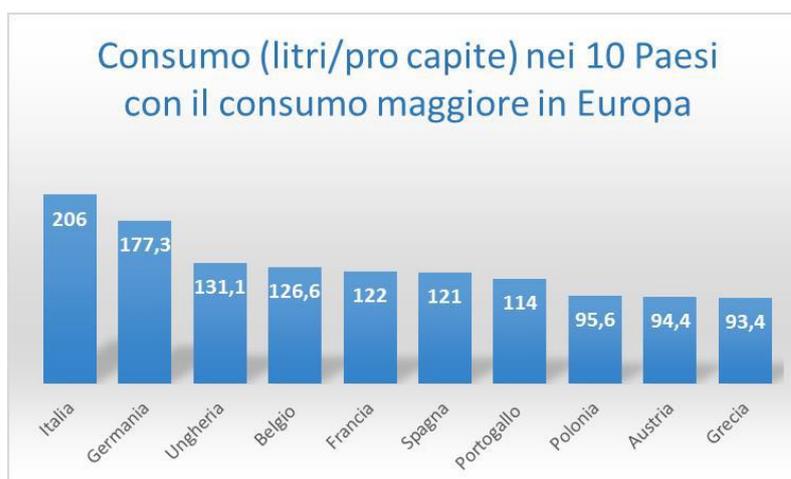
La produzione e i consumi totali e pro-capite

In Italia nel 2016 sono stati imbottigliati 14 miliardi di litri, di cui oltre il 90% destinato al consumo nel nostro Paese e il restante 10% all'esportazione. Nel 2017 è stato registrato un sensibile incremento del 6,4% rispetto all'anno precedente, mentre nel 2018 è stato sostanzialmente confermato l'elevato livello dei consumi di acqua minerale in Italia, con un livello di produzione che ha sfiorato i 15 miliardi di litri (*BEVERFOOD con MINEACQUA, 2019*). L'Italia è il secondo maggior esportatore europeo di acqua minerale, secondo solo dopo la Francia. L'acqua in bottiglia può essere considerata un elemento distintivo del mercato italiano, anche perché la qualità delle acque destinate al consumo umano viene garantita all'origine.

Il mercato dell'export è in forte espansione e il suo trend viene confermato dall'osservazione dei dati. Nel 2016 il saldo commerciale era di 1,3 miliardi di litri, nel 2017 e 2018 si è verificato un incremento costante superiore al 7 % rispetto all'anno precedente. Il saldo commerciale (export – import) di acqua in bottiglia ha quasi raggiunto 1,6 miliardi di litri nel 2018. La spinta dell'export ha mantenuto invariato il livello totale di produzione in termini di volumi, poiché la domanda interna ha subito una lieve flessione dello 0,6% (*BEVERFOOD con MINEACQUA, 2019*).

Gli italiani sono tra i primi consumatori al mondo di acqua in bottiglia per un consumo pro-capite ampiamente superiore ai 200 litri/anno. Questi livelli di consumo hanno proiettato nel 2016 l'Italia al primo posto in Europa per consumo pro-capite e al secondo posto a livello mondiale (*Legambiente e Altreconomia, 2018*).

Figura 1: Consumo litri/pro capite nei 10 Paesi con il consumo maggiore in Europa



Fonte: Elaborazione Legambiente su dati Censis, 2016

Secondo le stime di *BEVERFOOD* il consumo di acqua confezionata pro-capite è raddoppiato dagli anni '90 al 2018, superando ad oggi i 220 litri/anno. Un picco si è verificato nel 2017, con un + 7,7 % rispetto all'anno precedente e sono stati stimati 222 litri/anno pro-capite. Dato che si è mantenuto costante anche nel 2018.

Il mercato italiano delle acque confezionate è composto per il 97% dalle acque minerali. Le altre categorie rappresentano appena il 3% del totale delle acque confezionate, che viene coperto da piccoli segmenti di mercato e, in alcuni casi, i discount e i super commercializzano acque non minerali che coprono la fascia del primo prezzo.

Andando ad analizzare i consumi delle acque in bottiglia per tipo, si può notare un netto sbilanciamento del consumo verso le acque piatte (acque lisce, comunemente dette naturali), che nell'insieme, rappresenta il 69% del totale consumi e consolida la propria leadership. Il consumo di acque frizzanti, che copre il 31% del totale, tende ad essere preferito nell'ambito della ristorazione. Le acque gassate classiche e le effervescenti naturali si equivalgono in termini di volumi. Faticano nel conquistare spazio nella categoria le acque leggermente frizzanti che coprono solo il 4% del mercato.

I consumi di acque in bottiglia per aree geografiche sono equidistribuiti rispetto alla distribuzione della popolazione italiana. Quasi il 50 % viene consumato al nord, con una marcata propensione al consumo di acqua imbottigliata nell'area del Nord-Ovest, che incide per il 29% del totale, rispetto a quella del Nord-Est che usufruisce meno del consumo di acqua in bottiglia ed acquista il 18% del totale del mercato. Nel Centro Italia, compresa la Sardegna, si registra il 25%, mentre, nell'area Sud e Sicilia si registra il 28%. A cavallo tra il 2017 e il 2018 non sono state registrate delle variazioni nella distribuzione dei consumi per area geografica, infatti, questo comporta un aumento dei consumi di acqua confezionata generalizzato in tutta Italia (*BEVERFOOD con MINEACQUA, 2019*).

Il volume d'affari

L'incremento nel tempo della domanda di bevande analcoliche confezionate, spinto in larga parte dal consumo pro-capite di acqua minerale, ha portato nel settore delle acque confezionate un aumento delle unità imbottigliatrici e delle marche commercializzate. Nel 2018 le unità imbottigliatrici attive erano 130 e le marche di acqua confezionate sono salite a 255, registrando un incremento di 9 marchi rispetto al 2017 (*BEVERFOOD con MINEACQUA, 2019*).

Tutto ciò ha portato un giro d'affari per i produttori stimato intorno ai 2,7 miliardi di euro nel 2018. Dal lato dell'offerta il settore appare molto concentrato: nelle mani dei primi otto produttori si concentra infatti l'80% del fatturato. È interessante notare come questi produttori pesino poco più del 70% in termini di volumi prodotti. Il restante 20% del fatturato viene distribuito tra tutti gli altri piccoli e medi produttori, che, sono principalmente aziende locali di piccole dimensioni (*BEVERFOOD con MINEACQUA, 2019*).

Altro aspetto molto rilevante che coinvolge questo settore è il numero di addetti impiegati direttamente o indirettamente nella filiera produttiva. Nel suo complesso la filiera coinvolge

circa 43 mila unità, nelle quali, vengono impiegati direttamente 8 mila occupati diretti. A livello occupazionale circa l'80% degli addetti lavora nel 25% delle imprese più grandi (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018*).

I canali di vendita

Le vendite di acque imbottigliate avvengono per quasi il 70% attraverso la GDO (grande distribuzione organizzata), che comprende gli iper, i super, le superette, i discount e i liberi servizi. In questi ultimi anni il canale discount sta mostrando una crescita più marcata rispetto agli altri canali distributivi nei dati a volume (litri), mentre cresce a ritmi meno elevati a valore (euro). Il canale super conferma la propria leadership, sia per quanto riguarda le vendite a volumi in termini di litri venduti, sia a valori in termini di fatturato. La GDO nel 2018 fa registrare sell-out di circa 2 miliardi di euro, che, equivalgono a 9,4 miliardi di litri. Rimane costante il prezzo medio di 0,21 euro/litro, che subisce nel corso dell'anno l'influenza diretta di una forte pressione promozionale. La vendita a dettaglio nella distribuzione moderna viene implementata prevalentemente a fardelli, con un'esposizione collocata in prossimità della cassa e organizzata per lo più in posti pallet.

Solo il 10% delle vendite a volumi viene effettuato tramite il canale retail tradizionale e il porta a porta. Il trend è decrescente ed è destinato a diminuire nel tempo il relativo giro d'affari, in quanto, negli ultimi anni, i grandi retailer della GDO hanno integrato nella loro offerta tradizionale il servizio della consegna della spesa presso il proprio domicilio o residenza. Questi retailer offrono il servizio al consumatore finale a prezzi più competitivi rispetto ai tradizionali operatori del servizio porta a porta.

Il restante 21% delle vendite si realizza, invece, attraverso i punti di vendita e somministrazione del fuori casa. I volumi di vendita sono prevalentemente influenzati dal canale HoReCa (Hotellerie, Restaurant e Cafè). Questo include l'industria alberghiera e tutte quelle attività che ruotano intorno al cibo, bevande e ospitalità. In questo canale di vendite rientra anche il servizio catering.

Non va dimenticato il mercato dell'export, nel quale i produttori italiani tendono ad operare con un posizionamento in fascia premium. I produttori operano in questa modalità perché possono utilizzare la leva qualitativa delle acque minerali italiane, proponendole come elemento tipico della cultura gastronomica italiana e riuscendo quindi ad ottenere un buon posizionamento di mercato nella ristorazione di alto livello in Europa. Questa è l'unica strada

percorribile dato che il costo unitario della distribuzione rappresenta la maggior componente del costo unitario del prodotto e, di conseguenza, sarebbe poco lungimirante competere in termini di prezzo in mercati lontani composti principalmente da acque trattate (*BEVERFOOD con MINEACQUA, 2019*).

I principali operatori in Italia

Ai 10 maggiori produttori che operano nel settore delle acque confezionate viene imputato il 70 per cento del totale dell'acqua minerale emunta a livello nazionale attribuita ai concessionari nell'anno 2015. È stato registrato nel 2014 a bilancio, alla voce "A1 - Ricavi dalle vendite e delle prestazioni", un totale complessivo di 2,4 miliardi di euro.

Analizzando i volumi di acqua emunta dai 10 principali gruppi, i quali hanno estratto nel 2015 un totale complessivo di 11,2 miliardi di litri, si può notare che:

- la metà dei volumi d'acqua minerale estratta imputati ai grandi gruppi e un terzo del totale nazionale è riconducibile ai primi due principali gruppi: *Sanpellegrino Spa (Gruppo Nestlé)* e *Gruppo San Benedetto*. Al primo vengono imputati 2,9 miliardi di litri che corrispondono al 26% del totale dei grandi gruppi, con un incremento di acqua minerale estratta del 7% rispetto all'anno precedente. Al secondo vengono imputati 2,6 miliardi di litri che corrispondono al 23% del totale dei grandi gruppi, con un decremento di acqua minerale estratta del 3% rispetto all'anno precedente. All'interno del *Gruppo San Benedetto* i due terzi dell'utilizzo viene attribuito *Acqua Minerale San Benedetto Spa*, a seguire *Gran Guizza Spa* e *Alpe Guizza Spa*.
- il terzo gruppo per volumi di acqua emunte è *Fonti di Vinadio Spa* (più comunemente nota come *Acqua Sant'Anna*), con un totale di 1,2 miliardi di litri ed un incremento del 12% rispetto al 2015
- a seguire *Lete Spa*, *Ferrarelle Spa*, *Gruppo Norda*, *Gruppo Co.Ge.Di* (con all'interno *Acque e Terme Uliveto Spa*), *Spumador Spa*, *Società Italiana Acque Minerali - S.I.A.MI. Spa*, *Fonti del Vulture Srl (Gruppo Coca Cola)*. A tutti questi gruppi viene attribuita una percentuale di acqua estratta rispetto al totale dei grandi gruppi che varia dall'8% al 3%.

Andando ad analizzare il fatturato complessivo generato dai 10 principali gruppi si può notare che il volume di fatturato generato è pari a 2,4 miliardi di euro. Occorre precisare che il valore ottenuto è la sommatoria sia dei ricavi derivanti la vendita di acque confezionate che dai ricavi derivanti la vendita di bibite e succhi e servizi. Si può tuttavia osservare che la

distribuzione del volume di affari sia ancora più sbilanciata a favore dei due grandi leader di mercato, rispettivamente *Sanpellegrino Spa (Gruppo Nestlé)* e *Gruppo San Benedetto*.

- Più dei due terzi del fatturato complessivo è riconducibile a questi due gruppi. La società *Sanpellegrino Spa (Gruppo Nestlé)* registra a bilancio nel 2014 poco più di 900 milioni di euro, che corrispondono in questo caso al 37% del totale complessivo. Il *Gruppo San Benedetto* registra a bilancio nel 2014 720 milioni di euro, che corrispondono circa al 30% del totale complessivo.
- a seguire *Fonti di Vinadio Spa, Ferrarelle Spa, Spumador Spa, Gruppo Norda, Lete Spa, Gruppo Co.Ge.Di* (con all'interno *Acque e Terme Uliveto Spa*). A tutti questi gruppi viene attribuita una percentuale di fatturato che incide circa tra il 7,5% e il 3% del totale di settore. In valore assoluto *Fonti di Vinadio Spa, Ferrarelle Spa, Spumador Spa* hanno registro a bilancio nel 2014 più di 150 milioni di euro di fatturato.

Si può concludere quindi che, sia a volumi (litri) che a valori (euro), il mercato delle acque minerali in Italia sia fortemente polarizzato nelle mani di due grandi gruppi. Con riferimento ai dati a valori assoluti del fatturato è stato analizzato l'indicatore che valuta il peso del canone sui ricavi dalle vendite e dalle prestazioni. L'indicatore (canoni concessori / ricavi dalle vendite) mostra come, in media, nel 2015, i gruppi sopra citati per ogni euro speso in canoni concessori ottengano circa 191 euro in ricavi. Questo dato, soprattutto se scorporato, mostra quanto poco incidano economicamente i canoni legati alle concessioni nella gestione di queste grandi società. Il canone di concessione effettivamente versato nelle casse della Pubblica Amministrazione ha origine da un sistema di fonti molto articolato, che disegna una competenza distribuita tra diversi livelli di governo (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018*). Il tema delle concessioni e dei canoni concessori verrà approfondito in seguito, rispettivamente nel secondo e nel terzo capitolo.

1.2 Le esternalità negative legate alla produzione e alla distribuzione

Come brevemente descritto nelle pagine precedenti, il settore delle acque in bottiglia svolge un ruolo economico certamente non marginale nell'economia italiana, sia in termini di fatturato che di addetti direttamente o indirettamente impegnati. Ciò detto, alla produzione, alla distribuzione e al consumo di acque minerali sono associate varie esternalità negative.

Le principali esternalità sono la conseguenza indesiderata delle azioni che coinvolgono il processo produttivo delle acque minerali confezionate nel suo insieme, dalla produzione alla commercializzazione del prodotto finito e il successivo smaltimento dell'imballaggio:

- la prima fase del ciclo produttivo è l'estrazione dell'acqua minerale dalla sorgente. L'obiettivo di questa operazione è quello di captare l'acqua dalla fonte e avviarla al punto di utilizzo. Per evitare di non alterare le caratteristiche biologiche originarie del bene è necessario evitare il contatto con l'aria e la luce solare. Inoltre, è fondamentale garantire una certa velocità di trasmissione in modo tale da non creare una stagnazione dell'acqua troppo a lungo all'interno dei tubi trasportatori. L'esternalità negativa in questa fase, oltre a quella legata alla possibilità che l'acqua minerale perda alcune delle proprie qualità biologiche durante la captazione e la successiva trasmissione, è quella relativa all'installazione di macchinari estrattivi invasivi nel territorio che, rischiano di danneggiare in maniera anche irreversibile la sorgente e l'ecosistema che la circonda.

- l'imbottigliamento è la fase del ciclo produttivo più importante. La scelta dell'utilizzo di contenitori di vetro o plastica in questa fase influisce su tutto il processo produttivo e gestionale dell'azienda. In entrambi i casi devono essere avviati dei processi di imbottigliamento e confezionamento che causano degli effetti indesiderati.

Nel caso della scelta dell'imbottigliamento in vetro devono essere presenti appositi macchinari per la sistemazione, il lavaggio e la raccolta delle bottiglie. Il vetro viene prodotto in altiforni ad alte temperature e, successivamente, viene trasportato negli stabilimenti per essere riempito e nuovamente trasportato nei luoghi di stoccaggio. Una volta arrivato il prodotto al consumatore finale, la confezione vuota viene spesso recuperata per poi tornare nelle fabbriche, le quali dovranno nuovamente sterilizzare e ri-riempire le bottiglie. Questo ciclo di imbottigliamento, che prevede numerosi trasporti e spostamenti logistici, comporta nel complesso emissioni di CO₂ superiori all'imbottigliamento in plastica.

Nel caso della scelta dell'imbottigliamento in plastica, la bottiglia viene prodotta direttamente nelle fabbriche senza la necessità di dover far ricorso ad automezzi dedicati al trasporto pesante. Una volta ottenuto il prodotto finito, questo viene confezionato in pallet, i quali poi vengono spediti nei vari centri di stoccaggio. In questo caso il problema sorge esattamente nell'istante successivo al consumo da parte del consumatore finale, perché l'imballaggio di plastica deve essere smaltito attraverso uno specifico processo di compostaggio. La plastica, in generale, è il materiale più utilizzato per l'imballaggio e il confezionamento perché permette una maggiore

flessibilità. Uno dei principali problemi in tutto il mondo riguarda per l'appunto non tanto l'utilizzo della plastica, ma il processo per poter riciclare in maniera sostenibile questo materiale (*BEVERFOOD con MINEACQUA, 2019*).

Il packaging. Elemento innovativo

Nel settore delle acque minerali confezionate il tema della "ecosostenibilità" è diventato una delle argomentazioni chiave nella comunicazione commerciale e il packaging è la principale leva per l'innovazione.

Il packaging è l'elemento funzionale per poter soddisfare le esigenze di consumo dei diversi canali di vendita, di conseguenza, dei consumatori finali a cui fanno riferimento. Si ritiene che questo sia l'elemento di diversificazione per le aziende operatrici del settore utile ad ottenere un vantaggio competitivo ed incentrato principalmente: sul materiale scelto per l'imbottigliamento, sul design della bottiglia, sull'etichettatura, sull'imballo esterno, ma anche sulla modalità di esposizione nel punto vendita.

Negli ultimi anni un fattore importante, che influenza in larga parte anche il settore delle acque minerali confezionate, è legato alla sostenibilità ambientale. Per questo motivo molte società produttrici si stanno muovendo in questa direzione, con investimenti tesi ad efficientare i processi produttivi e creare delle bottiglie con minor impatto ambientale possibile proseguendo nel cammino della riduzione di emissioni di CO₂.

Gli investimenti in ricerca e sviluppo hanno permesso l'introduzione di nuove tecnologie di produzione delle bottiglie in PET, consentendo una drastica riduzione dell'utilizzo di plastica del 35%. In Italia, analizzando il packaging mix delle acque in bottiglia si può notare che le bottiglie in PET rappresentino più dell'80% del consumo totale di acque confezionate, il 16% viene venduto in vetro, infine, solo il 2% del consumo totale è rappresentato da altri formati come lattine e brik.

Alcuni produttori stanno studiando e sperimentando delle nuove plastiche bio-compostabili, ma non tutte queste strade sono perseguibili poiché presentano delle criticità sia sotto il profilo della sicurezza e del mantenimento delle proprietà biologiche, sia in termini di sostenibilità ambientale, in quanto questi nuovi materiali necessitano di specifiche strutture e di una stretta collaborazione tra produttori, distributori e consumatori (*BEVERFOOD con MINEACQUA, 2019*).

Capitolo 2

2. Le concessioni delle acque minerali in Italia

In questo capitolo verranno brevemente illustrate le modalità con le quali vengono rilasciate le concessioni di acque minerali in Italia. Il quadro che ne deriva è un sistema di fonti articolato, che disegna una competenza distribuita tra diversi livelli di governo. Tale normativa verrà contestualizzata all'interno delle direttive comunitarie in materia di acque minerali. Verrà posta, quindi, particolare attenzione sul regime amministrativo della concessione, sulla durata ed il rinnovo della stessa. Verrà infine sviluppata una breve analisi sul procedimento di scelta del concessionario.

2.1 Regime giuridico delle acque minerali

Le acque minerali hanno origine da una falda o da un giacimento sotterraneo e provengono da una o più sorgenti naturali. Hanno specifiche caratteristiche igieniche e proprietà favorevoli alla salute. La disciplina delle acque minerali non ricade in quella delle acque pubbliche ed eventuali controversie rientrano nel perimetro giurisdizionale del giudice amministrativo, come affermato dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione, n. 176 del 23 aprile del 2001. Da ciò consegue il regime giuridico specifico attribuito alle acque minerali in quanto ascritte ad una pluralità di discipline amministrative.

Da questa breve introduzione si può già comprendere che il sistema di fonti a cui si riferisce la materia delle concessioni delle acque minerali sia estremamente articolato e generi una titolarità di competenze spalmate tra diversi livelli di governo: dall'Unione Europea fino alle singole Regioni, in alcuni casi alle singole Province.

Sistema delle fonti

Al vertice del sistema delle fonti sono collocate le norme comunitarie. Il primo intervento comunitario ha avuto origine con la direttiva 80/777/CEE del 1980, in materia di ravvicinamento della legislazione degli Stati Membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali, la quale ha stabilito che le acque minerali vengano considerate una merce-alimento. La scelta comunitaria fu incentrata sul principio della libera circolazione delle merci. Tale direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il D.Lgs n.

105/1992 ed ha definito le acque minerali in relazione di specifiche caratteristiche igieniche e proprietà favorevoli alla salute.

Per quanto riguarda le competenze legislative e la conseguente ripartizione della potestà legislativa interna tra Stato e Regioni, il testo normativo di riferimento è l'art. 117 della Costituzione. Nel testo precedente alla revisione del Titolo V della costituzione del 2001 la competenza delle acque minerali (e termali) era una materia concorrente. In seguito alla riforma, la voce "acque minerali e termali" non viene più elencata tra le materie concorrenti e ora rientra tra le materie "residuali", di competenza regionale. Tutto questo ha generato un forte decentramento che, ha portato al trasferimento della titolarità del bene in capo alle regioni, senza tuttavia escludere l'intervento legislativo dello Stato.

Il riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regione dipende dalla distinzione dell'uso delle acque minerali, che è di competenza regionale residuale, dalla tutela ambientale delle risorse idriche, che invece è di competenza esclusiva statale. Questo secondo aspetto è stato preso in considerazione solo in un secondo momento grazie all'introduzione della regolamentazione del settore e dei principi sulla tutela del bene. Per arrivare a ciò è stata fondamentale l'influenza del diritto comunitario che ha portato alla luce una serie di interessi pubblici tali da avvalorare l'introduzione di un regime giuridico speciale. Tali interessi sono stati articolati sotto diversi aspetti che includono la tutela ambientale del bene, la tutela della concorrenza a livello europeo e la tutela del consumatore in ambito igienico-sanitario (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018*).

L'intervento statale si richiede in caso di interessi pubblici di rango superiore, i quali, necessitano di un allineamento delle tutele su tutto il territorio nazionale. In primis l'attribuzione della potestà legislativa statale esclusiva in merito alla concorrenza. Le scelte normative imputate allo Stato si traducono in limitazioni della concorrenzialità di imprese operanti nel mercato. Lo Stato ha la potestà legislativa esclusiva anche in materia di tutela dell'ambiente relativamente alle attività estrattive. Viene attribuita la potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e dell'alimentazione, materie queste di competenza concorrente per le quali spetta allo Stato stabilire i principi che dovranno essere poi recepiti dalle Regioni. Sempre allo Stato viene riconosciuto il potere sostitutivo, nei confronti delle Regioni, per dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza. Tale potere sostitutivo si basa sulla responsabilità primaria dello Stato nel recepimento degli obblighi comunitari.

In ambito regionale, tuttavia, è presente una situazione così diversificata da essere dannosa per la concorrenza e, dunque, non in linea con il principio comunitario di libera concorrenza all'interno del Mercato Unico Europeo. Premessa l'esigenza di uniformare la materia a livello regionale, viene riconosciuta alle Regioni la possibilità di intervenire attraverso l'adozione di leggi regionali per valorizzare l'acqua minerale naturale e di sorgente, al fine di favorirne un uso razionale tramite l'attuazione di criteri generali comuni, che ogni regione può autonomamente applicare sulla base della propria visione. Ad ogni Regione spetta l'onere di scelta del concessionario attraverso, in teoria, una procedura ad evidenza pubblica. Ogni Regione può inoltre definire l'importo del canone concessorio in modo coerente con l'utilizzazione ed estrazione dell'acqua e, successivamente, la finalizzazione degli introiti derivanti dall'applicazione del canone stesso.

Principi e procedimenti amministrativi relativi alla gestione

Relativamente alla gestione delle acque minerali sono presenti una serie di principi che generano una serie consequenziale di procedimenti amministrativi, mediante i quali viene gestita l'eterogeneità dei profili attinenti alle acque minerali.

Il Testo Unico Ambientale, emanato con D. Lgs. il 3 aprile del 2006, stabilisce (Art. 97, comma 1) che le concessioni vengano rilasciate tenendo conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili. Il concessionario riceve successivamente il diritto superficiale proporzionale all'area concessa. Questo principio venne stato stabilito con regio decreto del 29 luglio 1927, n. 1443, ed è attualmente ancora in vigore.

Attraverso il D. Lgs. 8 ottobre 2011, n. 176 è stata attuata la direttiva europea sulla commercializzazione e l'utilizzo delle acque minerali, distinguendo tra acque minerali e acque di sorgente. Il decreto ha stabilito, in maniera non del tutto esaustiva, le caratteristiche per l'individuazione di ciascun tipo d'acqua. Viene inoltre definito il procedimento amministrativo che porta alla concessione relativa all'utilizzo della fonte d'acqua minerale (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018*).

I procedimenti amministrativi sono strutturati consequenzialmente: in primo luogo vengono richiesti i permessi di ricerca con perimetro territoriale delineato dall'autorizzazione, mirati ad accertare l'esistenza e la possibilità di sfruttare a fini produttivi le fonti del sottosuolo

appartenenti al patrimonio indisponibile delle Regioni. Tale permesso deve essere rilasciato dalla Regione per un periodo di tempo limitato. Dopo l'accertamento dell'esistenza del giacimento è necessario il riconoscimento, da parte del Ministero della Sanità, della qualifica ufficiale della mineralità dell'acqua. Tale procedimento viene chiamato di certazione della mineralità e comporta l'iscrizione formale nell'ordinamento amministrativo dell'acqua. Il procedimento di certazione può avvenire sia contemporaneamente allo sfruttamento del giacimento, che precedentemente all'inizio dell'utilizzo effettivo della risorsa.

La concessione viene rilasciata dalla Regione, ma può accadere, a seconda della legge regionale, che la stessa venga rilasciata dalle province o dai comuni nel cui territorio rientrano le sorgenti. Nel procedimento concessorio vengono valutate tutti i possibili effetti e le possibili conseguenze derivanti dall'estrazione e dall'utilizzo dell'acqua minerale. In questa circostanza, possono verificarsi due esiti per i quali la concessione può essere rilasciata o negata, ovvero, in alternativa, la Regione può inserire una serie di precisazioni tecnico-operative relative allo sviluppo dell'attività d'impresa. In seguito all'accertamento di compatibilità dello sfruttamento con la salvaguardia del territorio, viene rilasciata la concessione con un provvedimento amministrativo su istanza di parte ed una convenzione che regola il rapporto identificando le obbligazioni del concessionario. Tra gli obblighi c'è il pagamento di un corrispettivo collegato all'effettivo utilizzo dell'acqua minerale.

2.2 La durata e il rinnovo delle concessioni

In merito alla durata delle concessioni vige il principio di temporaneità, il quale stabilisce che la durata della concessione, salvo casi individuati puntualmente, non può eccedere i trent'anni. Tale principio è stato introdotto nel nostro ordinamento nel 2006 attraverso il D. Lgs 152/2006, articolo 96, comma 8, il quale ha valenza per tutti i tipi di concessione e per questo motivo la Corte Costituzionale ha interpretato il principio estendendo la norma relativamente alle acque minerali.

Tale norma ha dato origine ad un conflitto di competenze tra Stato e Regioni: queste ultime avevano invaso l'area di competenza esclusivamente statale e, dunque, hanno visto il rigetto del ricorso da parte della Corte Costituzionale con la sentenza n.1 del 2010. La sentenza ammette la potestà legislativa statale nello stabilire il limite massimo di durata delle concessioni, ricollegandosi alla potestà legislativa esclusivamente statale in materia di tutela ambientale e come strumento di garanzia normativo in merito alla tutela della concorrenza.

Nella fattispecie generale delle concessioni l'estinzione del rapporto concessorio può avvenire attraverso la revoca o il riscatto. Questo vale anche per le concessioni di acqua minerale, per le quali, la cessazione del rapporto avviene per volontà dell'organo concedente per sopraggiunti motivi di interesse pubblico (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018*).

Il *Rapporto tematico sulle concessioni delle acque minerali e termali – dati 2015* evidenzia come il 50% delle concessioni siano state stipulate o rinnovate dagli anni duemila in poi. In connessione con questo dato si può notare come, già a partire dagli anni Novanta, grazie all'influenza del diritto comunitario nel nostro ordinamento, si sia invertita la tendenza rispetto alla quale sono diminuite le concessioni che superavano i trenta anni.

In merito al profilo della scadenza delle concessioni emerge che più del 50% di queste giungerà a scadenza entro il 2026 mentre un quarto è già scaduto o giungerà a scadenza entro il 2021. Questi dati portano alla luce una crescente tendenza e un quasi totale adeguamento da parte delle Amministrazioni alla normativa entrata in vigore nel 2006, la quale, definisce il limite massimo trentennale per la durata delle concessioni (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018*).

2.3 Procedura di scelta del concessionario

Per quanto concerne lo sfruttamento economico di un bene pubblico la modalità di scelta del concessionario dovrebbe avvenire attraverso una procedura competitiva ad evidenza pubblica. Tuttavia, pur non essendoci specifiche norme a riguardo, né a livello nazionale né a livello comunitario, che impongano l'obbligo alle Amministrazioni del ricorso a tale procedura, la giurisprudenza ha ormai recepito quest'obbligo anche per le concessioni relative allo sfruttamento delle acque minerali.

Impatto normativo europeo

L'impatto normativo comunitario, di conseguenza anche quello nazionale, ha introdotto come regola per l'approvvigionamento di beni e servizi pubblici e il relativo rilascio di concessioni da parte della Pubblica Amministrazione il ricorso alle gare ad evidenza pubblica. Ciò è in linea con i quattro principi del mercato comune europeo, che, prevedono la libertà di

circolazione di persone, servizi, merci e capitali. Il principio della gara ad evidenza pubblica è coerente con il principio di libera concorrenza all'interno dell'Unione.

Provvedimento amministrativo su istanza di parte

Analizzando con maggior profondità le normative regionali per la concessione delle acque minerali si può notare come il principio della gara ad evidenza pubblica per la scelta dei concessionari, ribadito anche a livello comunitario, venga disatteso. Soltanto in cinque regioni è stata esplicitamente introdotta la gara ad evidenza pubblica. Si può osservare come nelle restanti regioni il rilascio delle concessioni avvenga attraverso l'adozione di un provvedimento amministrativo su istanza di parte. In queste regioni vi è anche un altro aspetto interessante che concerne il diritto di prelazione relativo all'affidamento della concessione, infatti, questa avviene a favore di colui che ha ottenuto il permesso di ricerca.

Nel 2015 su 295 concessioni rilasciate su tutto il territorio nazionale solo una è stata assegnata mediante una procedura ad evidenza pubblica. Questa rilevazione sta a dimostrare come la prassi è ancora quella dell'affidamento diretto con provvedimento amministrativo.

Analizzando i soggetti concessionari sotto l'aspetto della loro qualifica pubblica o privata, si nota come le 295 concessioni siano state rilasciate a 194 concessionari, evidenziando come ognuno di questi, in media, abbia 1,52 concessioni. Di questi 194 concessionari solo 19 sono amministrazioni pubbliche. Delle altre 175, che sono società di capitali, solo 5 hanno al loro interno una partecipazione pubblica. Interessante notare attraverso questi dati l'elevato grado di liberalizzazione del mercato delle acque minerali. Le Amministrazioni Pubbliche non preferiscono l'autoproduzione di acqua minerale per la fornitura alla cittadinanza del bene, ma danno in concessione il bene in modo tale da offrire un miglior servizio, garantendosi le entrate derivanti dal canone di utilizzo della fonte (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, 2018*).

Capitolo 3

3. I canoni concessori

In questo capitolo verranno presi in esame i canoni concessori connessi allo sfruttamento delle acque minerali in Italia. Nella prima parte del capitolo (par. 3.1) verranno analizzati i meccanismi alla base della determinazione del canone concessorio: in particolar modo verranno evidenziati i criteri di imputazione per la determinazione dello stesso, ponendo attenzione ai differenti parametri imposti dalle varie Regioni. Verrà poi presa in considerazione la Conferenza Stato-Regioni del 2006, con la quale è iniziato il processo di armonizzazione dei suddetti canoni a livello nazionale e che ha portato all'innalzamento generale dei corrispettivi. Nella seconda parte del capitolo (par. 3.2) verrà esaminata l'incidenza dei canoni concessori sui bilanci delle aziende attraverso due indicatori: il rapporto tra canoni concessori rispetto al totale dei costi di produzione e rispetto ai ricavi delle vendite e delle prestazioni.

3.1 Metodo di calcolo dei canoni concessori

Nell'ordinamento italiano il rilascio delle concessioni di beni demaniali ai privati avviene sia a titolo gratuito che oneroso. Per le concessioni relative allo sfruttamento delle acque minerali viene imposto un corrispettivo a titolo oneroso, il quale prevede quindi il pagamento da parte del concessionario a favore di una o più Amministrazioni, a seconda della locazione del bene nel territorio nazionale e delle rispettive competenze in materia.

Il regime dei canoni spetta alla potestà legislativa regionale. È compito di ogni singola Regione definire le modalità di calcolo e la periodicità del versamento del canone da parte delle aziende produttrici, di conseguenza, si riscontrano sensibili differenze tra una regione e l'altra. Negli ultimi anni in alcune regioni è stato programmato l'adeguamento dei canoni concessori, attraverso l'adozione di un provvedimento regionale, agli indici nazionali sul costo della vita forniti dall'ISTAT, mentre in altre regioni si registra una maggiore discrezionalità per la scelta dei criteri di assestamento dei canoni.

Tale disomogeneità nella definizione dei criteri e delle tempistiche relative ai pagamenti provoca delle inefficienze di gestione, in quanto non tutti i canoni concessori includono in maniera esaustiva i costi ambientali e sociali legati all'utilizzo della risorsa. Tutto questo

comporta il rischio che si osservino delle aree con minor tutela ambientale e alterazioni della concorrenza nel settore.

Conferenza Stato-Regioni del 2006

Nella Conferenza Stato-Regioni del 2006 è stato compiuto un primo tentativo di armonizzazione dei corrispettivi, legati allo sfruttamento dell'acqua minerale, spettanti alle Amministrazioni. Le linee guida stabiliscono un generale innalzamento dei corrispettivi e definiscono le modalità di calcolo del canone in funzione di tre specifici parametri: il primo fa riferimento agli ettari di superficie concessa, il secondo mira all'imputazione dei costi in relazione ai volumi d'acqua emunta, mentre il terzo mira ad attribuire i costi ai volumi d'acqua imbottigliata.

Per non ledere il principio della competenza legislativa esclusiva regionale in materia di canoni di concessione relativi allo sfruttamento delle acque minerali, sono stati stabiliti tre parametri, i quali fungono da riferimento per il calcolo del canone attraverso la definizione di minimi e massimi. Non vengono perciò imposte restrizioni relativamente all'applicazione dei criteri lasciando ad ogni singola Regione la discrezionalità di scelta. Risulta quindi di competenza della giunta regionale la scelta di utilizzare tutti o solo alcuni di questi parametri per il calcolo del canone concessorio, inoltre spetta sempre alla Regione la conseguente definizione dell'esatto importo da attribuire ad ogni singolo criterio.

La Conferenza Stato-Regioni ha così invitato le Regioni ad uniformare i canoni concessori, i quali verranno poi versati nelle casse delle Amministrazioni competenti dalle aziende produttrici, definendo il corrispettivo secondo i tre parametri sopracitati.

Per quanto riguarda l'importo dovuto per il canone superficario, esso non dovrà essere inferiore a 30,00 € per ettaro di superficie concessa. La singola Regione può discrezionalmente imputare importi maggiori sulla base della valutazione socio-ambientale connessa a quella specifica concessione nei casi in cui ci siano degli interessi pubblici rilevanti.

Per quanto riguarda la quota imputabile relativamente all'acqua utilizzata o emunta l'importo varia da un minimo di 0,50 € ad un massimo di 2,00 € per ogni metro cubo d'acqua.

In merito invece alla quota imputabile relativamente all'acqua imbottigliata, l'importo varia da un minimo di 1,00 € ad un massimo di 2,50 € per ogni metro cubo d'acqua.

È importante sottolineare come tale parametro sia direttamente attribuibile alle sole aziende produttrici di acqua in bottiglia e non va, dunque, a pesare sui canoni concessori delle aziende che utilizzano la risorsa principalmente come bene intermedio nel processo di trasformazione che porterà alla creazione di altre bevande.

Gli importi dei parametri sopracitati, definiti attraverso massimi e minimi, originariamente avrebbero dovuto comprendere anche qualsiasi altra tassa di concessione prevista precedentemente. Tuttavia, attualmente gli importi seguono l'adeguamento ISTAT basato sull'indice dei prezzi al consumo e l'imputazione alle aziende produttrici deve essere poi rivisto ogni due anni sulla base delle valutazioni individuali effettuate da ogni singola Regione, tenendo in considerazione l'andamento del settore sia livello nazionale che regionale che per le singole realtà territoriali (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018 e Conferenza Regioni e Province Autonome, 2006*).

Parametri di calcolo dei canoni concessori

Il corrispettivo dovuto dai concessionari, in relazione ai singoli regolamenti regionali, varia a seconda dell'applicazione di diversi parametri, che possono essere suddivisi in due grandi macrocategorie: quelli che rientrano nella componente fissa del canone, come ad esempio la quota imputabile rispetto all'area data in concessione, e quelli che rientrano nella componente variabile, che vengono calcolati annualmente in relazione a dei quantitativi soggetti a fluttuazioni annuali. Nonostante il tentativo di armonizzare i canoni concessori nel 2006, si presenta, nel 2015, ancora una situazione con profonde differenziazioni tra regioni, che rendono ancora più complicati il mantenimento della concorrenza nel mercato e le analisi relative alla salvaguardia del territorio (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018*).

Il canone deve essere versato dai concessionari alle Amministrazioni competenti periodicamente. Anche in questo caso la scelta delle tempistiche e dei termini di pagamento dipende dalle decisioni prese in sede esclusivamente regionale.

Per il calcolo del canone periodico si può quindi distinguere il corrispettivo ascrivibile alla quota fissa rispetto a quello ascrivibile a quella variabile. Generalmente tali parametri

vengono individuati autonomamente dalle singole Regioni tenendo in considerazione le linee guida individuate di comune accordo nel 2006. Ad ogni singolo parametro viene attribuito un canone unitario, in caso di costo fisso annuo, oppure un canone percentuale, in caso di costo variabile.

La componente fissa del canone è generalmente imputabile al diritto superficario proporzionale annuo, ossia l'importo è connesso all'estensione della superficie concessa al concessionario per lo svolgimento della sua attività.

La componente variabile del canone concessorio è invece imputabile ai volumi d'acqua emunta e imbottigliata. Tale importo variabile viene sostenuto dalle aziende in relazione all'utilizzo della risorsa, e può aumentare o diminuire a seconda dello sfruttamento corrente annuo.

Analizzando i criteri di fissazione del canone concessorio, secondo le comunicazioni effettuate dalle Amministrazioni competenti, sulle 295 concessioni attive nel 2015, si evidenzia che per 170 di queste, che equivalgono al 57,63% del totale, vi è una contestuale applicazione della componente fissa e variabile. Al contrario, è interessante notare come per 116 concessioni il quantitativo di acqua estratta o imbottigliata non incida sulla determinazione del canone annuale. Questa percentuale così elevata è dovuta anche a frequenti episodi di mancata trasmissione dei dati da parte delle Regioni, Province o Comuni delegate al rilascio delle concessioni, o l'omissione dei dati relativi alla sola componente variabile. Si osserva che il 39,32% dei canoni concessori viene calcolato tenendo in considerazione solo l'ampiezza della superficie concessa, e questo dato assume ancora più rilevanza in termini di mancato gettito dato che l'incidenza della componente variabile sul totale del gettito annuo compone la quasi totalità dell'entrata statale. Per il restante 3,05% delle concessioni totali il canone viene calcolato tenendo in considerazione unicamente il quantitativo di acqua emunta e imbottigliata (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, 2018*).

Analisi del peso della componente fissa e variabile sul canone totale

Il Ministero delle Finanze e dell'Economia per condurre un'analisi quanto più accurata sul peso della componente fissa e variabile sul canone totale ha richiesto alle Amministrazioni concedenti di dichiarare il corrispettivo dovuto dai concessionari per lo sfruttamento delle acque minerali. Sulla base dei singoli regolamenti regionali è stato richiesto di comunicare,

sia per la quota fissa che per la variabile, l'esatto importo del gettito generato da tali concessioni.

Da una prima analisi, sia dei dati relativi all'anno 2015 che 2016, si può facilmente notare che l'ammontare della componente variabile rispetto alla componente fissa sul totale dei canoni dovuti sia decisamente più rilevante.

Dall'analisi a livello aggregato nazionale del totale dei canoni, si evince che per l'anno 2015 il gettito totale annuo ammonta a poco più di 18 milioni di euro. Di questo solo poco più del 10%, circa 2 milioni di euro, deriva dalle entrate relative al diritto superficiale proporzionale annuo, quindi dalla componente fissa, mentre il restante 90% delle entrate statali derivanti dalla concessione di acque minerali, che invece corrisponde a poco più di 16 milioni di euro, viene generato attraverso l'applicazione dei parametri di natura variabile. È interessante notare come oltre il 40% del totale dei canoni dovuti si rilevi nelle prime due Regioni, Veneto e Lombardia. Il Veneto non si pone al vertice della lista delle Regioni in merito al numero di concessioni attive e non è nemmeno tra le Regioni con maggior estensione di superfici concesse. Questo sta a significare che il canone unitario €/m³, comprensivo di tutte e due le componenti, imposto ai concessionari è significativamente superiore rispetto a quello applicato nelle altre regioni.

Figura 2: 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, dati 2015

Analizzando invece il peso della componente variabile sul canone totale regionale si può constatare come in quasi tutte le Regioni, ad esclusione della Liguria, Puglia, Sardegna ed Emilia-Romagna, le quali non hanno dichiarato la componente legata all'acqua emunta, l'incidenza si aggira al disopra del 90%. In Friuli-Venezia-Giulia e in Lombardia si riscontra la massima incidenza della componente variabile in termini percentuali, al contrario nel Lazio e in Calabria si registra un peso di circa 60 punti percentuali, molto al disotto della media nazionale.

Come sottolineato in precedenza i dati del Dipartimento del Tesoro non sono pienamente attendibili, in quanto non tutti gli organi competenti hanno adempiuto correttamente o tempestivamente alla comunicazione del dato, con conseguente dispersione delle informazioni. Un secondo problema deriva dal fatto che in alcuni casi i concessionari devono versare l'importo a più Amministrazioni e queste hanno comunicato singolarmente solo la quota loro spettante (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018*).

Dall'analisi a livello aggregato nazionale, per l'anno 2016, del totale dei canoni dovuti il gettito totale annuo ammonta a poco più di 19 milioni di euro, facendo registrare un incremento di 979 mila euro rispetto al 2015 (+5%). L'aumento del gettito è imputabile per un quarto alle concessioni dichiarate in sede di rilevazione per la prima volta nel 2016, mentre il 74% dell'incremento rispetto all'anno precedente ha origine sia dal maggior sfruttamento della risorsa che dall'aumento dei canoni unitari, i quali hanno subito l'indicizzazione all'inflazione. Di conseguenza la componente variabile del canone concessorio, la quale è direttamente relativa allo sfruttamento della risorsa, ha generato maggiori introiti nelle casse statali grazie all'effetto combinato dell'indicizzazione dei canoni unitari all'inflazione e dell'aumento dell'acqua imputata, quindi emunta, ai concessionari nel 2016.

Figura 3: Canoni e acqua imputata a livello regionale

Regione/ Provincia autonoma	Canoni 2016 (€*1000)	Δ € 16-15 (%)	Acqua imputata 2016 (mc*1000)	Δ mc 16-15 (%)
Veneto	4.113	4%	2.483	3%
Lombardia	3.993	1%	3.075	-6%
Piemonte	3.017	12%	3.163	37%
Sicilia	1.429	-2%	928	-2%
Umbria	1.364	-4%	1.256	-4%
Toscana	1.273	2%	982	<1%
Lazio	1.085	27%	431	32%
Basilicata	963	7%	876	7%
Campania	541	5%	1.753	4%
Marche	462	23%	281	-32%
Calabria	195	17%	339	26%
Abruzzo	188	-10%	585	-7%
Valle d'A.	177	-	184	<1%
Sardegna	165	89%	1	100%
Friuli V.G.	150	-1%	225	-1%
Trento	138	5%	104	3%
Emilia R.	39	-9%	n.a.	n.a.
Puglia	31	8%	n.a.	n.a.
Bolzano	28	n.a.	n.a.	n.a.
Liguria	10	25%	n.a.	n.a.
Molise	5	-87%	n.d.	-100%
Italia	19.365	5%	16.667	5%

Fonte: Elaborazione del DT sui dati comunicati dalle Amministrazioni concedenti in sede di Rilevazione, dati 2016

A livello regionale si osserva come là dove si è verificata una riduzione dei canoni concessori richiesti dalle Amministrazioni, questa sia esclusivamente dovuta ad un minor sfruttamento della risorsa. Infatti, la diminuzione rispetto all'anno precedente del gettito generato dalle concessioni, in termini percentuali, corrisponde alla riduzione, sempre in termini percentuali, della quantità di acqua imputata ai concessionari. In alcune Regioni l'incremento del gettito generato dal canone è dovuto ad un maggior peso della componente variabile, legata al diretto sfruttamento della risorsa. Si registra, dunque, un congruente aumento del canone concessorio che risulta correlato con l'incremento dei volumi d'acqua imputati ai concessionari. Per la Lombardia l'incremento, seppur minimo, dei canoni è riconducibile ad una rivalutazione dei canoni unitari, dato che si registra un decremento dei volumi imputati. I dati riportati in *Figura 3* mostrano come nelle regioni con canoni concessori minori, e anche minori volumi di acqua imputati, venga applicato ai concessionari per il calcolo del corrispettivo solo la componente fissa (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2016, 2018*).

Confronto tra canoni concessori effettivi e potenziali

Considerando l'intero canone periodico nazionale e assumendo che tutte le Regioni italiane abbiano applicato i canoni unitari stabiliti attraverso le linee guida, definite puntualmente in sede di Conferenza Stato-Regioni del 2006, si possono mettere a confronto i canoni concessori rilevati dal Dipartimento del Tesoro nel 2015, con gli importi potenziali derivanti dall'applicazione dei canoni armonizzati agli adeguamenti ISTAT. In questo secondo caso si ottiene una proiezione del gettito potenzialmente percepibile dalle Amministrazioni concedenti.

Dall'analisi emerge che l'importo relativo alla componente fissa effettivamente imputabile ai concessionari sia di molto superiore a quello potenziale, nonostante la disomogeneità nel recepimento delle linee guida. La componente fissa effettiva è superiore più del doppio rispetto a quella stabilita nel 2006, nella quale era stato fissato l'importo non inferiore a 30,00€ per ettaro di superficie concessa.

In merito alla componente variabile del canone, si rileva come il corrispettivo effettivo sia di circa 18 milioni di euro. Il suo ammontare deriva da un canone unitario percentuale compreso tra il limite inferiore e superiore stabilito dalle linee guida. La componente variabile potenziale dovuta agli importi stabiliti nel 2006 avrebbe consentito di recuperare, nel caso fossero stati applicati i canoni unitari massimi, in tutte le regioni e per tutte le concessioni, fino a circa 29 milioni di euro aggiuntivi, per un totale di 45 milioni di euro potenziali nel 2015. Se invece fossero stati applicati i canoni unitari minimi, la situazione sarebbe stata opposta rispetto a quella descritta in precedenza, poiché tale applicazione avrebbe portato ad una perdita di gettito fiscale rispetto all'importo effettivamente imputato ai concessionari nel 2015 di poco superiore a 7 milioni di euro, per un totale di soli 9 milioni di euro. (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018*)

3.2 Incidenza dei canoni concessori sui bilanci

Come già ricordato, l'industria delle acque minerali in Italia nel 2015 ha generato un volume di fatturato per le aziende produttrici di circa 2,7 miliardi ed ha portato nelle casse delle Amministrazioni concedenti, derivanti dal pagamento di canoni concessori relativi allo sfruttamento delle acque minerali, 18,4 milioni di euro. Il totale dei canoni concessori equivale quindi allo 0,68% del fatturato annuo stimato del settore.

Nei bilanci delle maggiori aziende produttrici, nella maggior parte dei casi, il costo relativo al canone concessorio viene generalmente collocato sotto la voce *Costi per godimento di beni di terzi* oppure *Oneri diversi di gestione*. Solo nei bilanci di Ferrarelle S.p.a., Norda S.p.a. e Sangemini Acque S.p.a. il costo del canone concessorio viene registrato dettagliatamente con la voce *Costi per concessioni minerarie* e, in questi tre casi, i dati del Dipartimento del Tesoro in merito al costo dei canoni concessori sono allineati con gli importi inseriti a Conto Economico. Si evidenzia solo un lieve disallineamento, con il quale si riscontra che gli importi a bilancio superano gli importi della Rilevazione 2015. Ciò comporta che la discordanza tra i due importi che, quindi, dipende dalla non esaustiva dichiarazione delle Amministrazioni poiché i valori riportati a bilancio provengono dai documenti contabili delle società.

Verificata la bontà degli importi delle Rilevazioni 2015 del Dipartimento del Tesoro in merito ai canoni concessori attribuiti ai maggiori produttori di acque in bottiglia si può analizzare il peso di tali canoni sui bilanci delle aziende attraverso due indicatori. Entrambi gli indici utilizzano al numeratore il costo del canone concessorio, ma al denominatore nel primo caso troviamo il *totale dei costi della produzione*, mentre nel secondo caso troviamo i *ricavi dalle vendite e dalle prestazioni*. (Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018)

Rapporto tra canoni concessori e totale costi della produzione

L'indicatore che pone in relazione il canone concessorio corrisposto dal concessionario e il totale dei costi della produzione permette di analizzare l'incidenza del corrispettivo sul totale dei costi della sola gestione caratteristica. Non avendo a disposizione il dato puntuale del *costo per concessioni minerarie* per ogni azienda e verificata la bontà del dato rilasciato del Dipartimento del Tesoro, al numeratore verrà utilizzato l'importo del canone come da Rilevazione 2015.

Il canone concessorio pesa, in media, solo lo 0,79% sul totale dei costi della produzione. Ciò significa che per ogni euro speso dalle aziende produttrici, il quale comprende tutti i costi relativi alla gestione caratteristica, solo 0,0079 € risulta il corrispettivo che verrà poi versato nelle casse delle Amministrazioni per il godimento del diritto di sfruttamento.

Nell'analisi per singola azienda emerge come per i due principali player nel mercato italiano, Gruppo Nestlé con San pellegrino S.p.a. e Gruppo San Benedetto, l'incidenza del canone

concessorio è al di sotto della già irrisoria media nazionale dello 0,79%. Nel primo caso per ogni euro speso in costi della produzione solo 0,0056 € è riconducibile all'importo da versare nelle casse delle Amministrazioni concedenti, mentre per il Gruppo San Benedetto l'importo in relazione ad ogni euro speso è ancora più irrisorio, poiché l'incidenza del canone è dello 0,43%. (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018*)

Rapporto tra canoni concessori e totale ricavi di vendita

L'indicatore che pone in relazione il canone concessorio corrisposto dai concessionari (utilizzando l'importo della Rilevazione 2015) con i *ricavi dalle vendite e delle prestazioni* subisce il problema dell'identificazione dell'esatto ammontare derivante dalla commercializzazione di acqua minerale perché, a seconda delle aziende produttrici, rientrano nella voce di bilancio sopracitata anche gli introiti dovuti alla vendita di soft drink, per i quali l'acqua minerale in essi contenuta viene compresa nei quantitativi di acqua prelevata.

Fatta tale premessa, nel 2015, in media, per ogni euro speso in canoni concessori le principali aziende produttrici hanno realizzato 191,35 € di ricavi. In generale, lo sfruttamento delle acque minerali ha generato entrate per un valore di 18,4 milioni di euro alle Amministrazioni concedenti contro i 2,7 miliardi di euro di fatturato del settore, stimati nel 2015. L'incidenza del totale dei canoni concessori sul fatturato annuo di settore è rispettivamente dello 0,68%.

Analizzando il Gruppo Nestlé e il Gruppo San Benedetto, per ogni euro speso in concessione hanno generato rispettivamente 268,46 € e 222,41 € di ricavi. Da soli questi due gruppi coprono i due terzi del totale fatturato di settore. (*Ministero delle Finanze e dell'Economia, dati 2015, 2018*)

Considerazioni finali

L'obiettivo di questo elaborato è stato quello di analizzare il settore delle acque minerali in Italia sotto diversi punti di vista. Preliminarmente è stato evidenziato come l'Italia sia la prima nazione europea per consumo pro-capite di acqua imbottigliata. A partire da questo dato, abbiamo sviluppato l'analisi di settore delle acque minerali confezionate, che ha evidenziato una complessiva disomogeneità sotto diversi aspetti in tutto il territorio nazionale.

Il settore risulta quasi interamente nelle mani dei principali player di mercato i quali, attraverso le leve di costo e di prezzo indirizzano l'andamento del mercato anche per quanto riguarda il tema dell'ecosostenibilità. Anche questo settore subisce l'influenza di esternalità negative, presenti in tutte le fasi: in primo luogo nella filiera produttiva, poi nella commercializzazione del bene finale ed infine, nella fase di raccolta e smaltimento delle bottiglie. In tutte queste fasi sopracitate viene attribuita un'implicita responsabilità socio-ambientale ai produttori.

Successivamente è stata presa in esame la redditività del settore delle acque minerali in Italia, evidenziando come solo una modesta frazione del fatturato generato dallo sfruttamento delle risorse naturali affluisca alle Amministrazioni concedenti.

Nonostante l'intervento comunitario in materia di commercializzazione delle acque minerali, tale problematica risulta principalmente causata da una serie di fattori collegati in primis al complesso regime giuridico articolato su diversi livelli di governo e ciò comporta una distribuzione di competenze legislative, che non permettono l'armonizzazione dei corrispettivi a titolo oneroso relativi allo sfruttamento delle acque minerali in tutto il territorio nazionale. Tutti questi fattori evidenziano un quadro alquanto variegato nella gestione del bene pubblico, sia per quanto concerne il rilascio delle concessioni con annessa determinazione dei canoni concessori, sia in materia di tutela ambientale e sociale. Il rischio, dunque, è che venga meno una sana competizione trasversale tra le aziende produttrici nel mercato delle acque minerali, a discapito, anche, del consumatore finale.

In conclusione, si osserva come sia particolarmente spinosa la questione di un'equa distribuzione dei vantaggi economici tra concessori e concessionari, tuttavia è altrettanto auspicabile l'esigenza di intervenire dal punto di vista legislativo per garantire una maggiore uniformità nella definizione dei canoni concessori per riequilibrare la distribuzione degli introiti.

Riferimenti bibliografici

BEVERFOOD in collaborazione con MINEACQUA, 2018, *BEVIITALIA Acque Minerali, Bibite e Succhi Annuario 2018-2019*

BEVERFOOD in collaborazione con MINEACQUA, 2019, *BEVIITALIA Acque Minerali Annuario 2019-2020*

Conferenza Regioni e Province Autonome. *DOCUMENTO DI INDIRIZZO DELLE REGIONI ITALIANE IN MATERIA DI ACQUE MINERALI NATURALI E DI SORGENTE*, 16 novembre 2006. Disponibile su <http://www.regioni.it/conferenze/2005/11/17/doc-approvato-acque-minerali-documento-di-indirizzo-105332/>

Legambiente e Altreconomia, 2018, *ACQUE IN BOTTIGLIA 2018* [online]. Disponibile su: https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/dossier-acque_in_bottiglia_2018.pdf

MEF – Direzione VIII – Ufficio IV, 2018, *Rapporto tematico sulle concessioni delle acque minerali e termali – dati 2015*, [online]. Italia: Dipartimento del Tesoro. Disponibile su http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Rapporto_Concessioni_Acque_Minerali_e_Termali.pdf

MEF – Direzione VIII – Ufficio IV, 2018, *Rapporto tematico sulle concessioni delle acque minerali e termali - dati 2016* [online]. Italia: Dipartimento del Tesoro. Disponibile su http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Rapporto_AcqueMinerali_Termali_AggiornamentoDati2016.pdf

UNESCO - Programma mondiale di valutazione delle acque dell'UNESCO, 2019, *Rapporto mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo delle risorse idriche 2019: nessuno sia lasciato indietro, fatti e cifre* [online]. Disponibile su: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367276_ita/PDF/367276ita.pdf.multi

Norme e sentenze

Cass. 23 aprile 2001, n. 176, in *Giur. Comm.*, 2001. Disponibile su https://www.bosettiegatti.eu/info/sentenze/varie/v016_5_bis.htm

Cost. 14 gennaio 2010, n.34229, in *Giur. Comm.*, 2010. Disponibile su <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2010&numero=1>

Cost. - Titolo V - Le Regioni, le Province e i Comuni - Art.117.

Direttiva del Consiglio 80/777/CEE. Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31980L0777&from=IT>

Dlgs. 25 gennaio 1992, n. 105. Disponibile su https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1992-02-17&atto.codiceRedazionale=092G0142&elenco30giorni=false

Dlgs. 3 aprile 2006, n.152, Artt. 96, comma VIII, *Norme in materia ambientale*. Disponibile su <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2006/04/14/88/so/96/sg/pdf>

Dlgs. 8 ottobre 2011, n.176, *Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali*. Disponibile su <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/11/05/011G0218/sg>

Regio decreto, 29 luglio 1927, n. 1443. Disponibile su <https://www.mise.gov.it/images/stories/energia/1443rd27.pdf>