

## **A395 - ACQUEDOTTO PUGLIESE**

*Provvedimento n. 17569*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'8 novembre 2007;

SENTITO il Relatore Professoressa Carla Rabitti Bedogni;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la segnalazione di alcuni consumatori, pervenuta in data 17 e 23 marzo 2006 e successivamente integrata in data 8 ottobre 2007, in cui si evidenziano presunti comportamenti abusivi di Acquedotto Pugliese S.p.A. nell'erogazione del Servizio Idrico Integrato;

VISTA la documentazione in proprio possesso;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LA SEGNALAZIONE**

1. In data 17 e 23 marzo 2006, è pervenuta una segnalazione da parte di alcuni consumatori, in cui si evidenziano presunti comportamenti abusivi di Acquedotto Pugliese S.p.A., in monopolio legale nell'erogazione del Servizio Idrico Integrato (SII) per l'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) di competenza, consistenti nel subordinare l'erogazione del SII (somministrazione dell'acqua potabile e gestione dei reflui) all'affidamento a sé delle opere di allaccio alla rete idrica e/o fognaria (posa in opera del tubo che dalla condotta secondaria cittadina collega l'impianto alle diverse abitazioni, c.d. impiantino) ed al pagamento anticipato delle stesse.

### **II. L'ACQUEDOTTO PUGLIESE**

2. Acquedotto Pugliese S.p.A. (AQP) deriva dalla trasformazione in società per azioni dell'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese - EAAP (Ente)<sup>1</sup>, ai sensi del Decreto Legislativo 11 maggio 1999, n. 141. Per effetto di tale operazione, AQP è subentrata in tutti i rapporti attivi e passivi di cui l'Ente era titolare e può avvalersi di tutti i beni pubblici in godimento dell'Ente (articolo 1, commi 3 e 4).

Lo stesso Decreto Legislativo n. 141/99 ha, inoltre, stabilito che le medesime finalità dell'Ente fossero attribuite ad AQP fino alla fine del 2018 (articolo 2, comma 1). E' opportuno ricordare che tra i compiti affidati all'EAAP dal Regio decreto legge 2 agosto 1938, n. 1464, convertito in legge 16 gennaio 1939, n. 74, vi era anche *"la costruzione, il completamento e la gestione delle reti degli impianti di fognatura, compresi gli allacciamenti degli edifici alla rete"* (articolo 1). Successivamente, tuttavia, tale norma è stata espressamente abrogata dall'articolo 8 del Decreto Legislativo n. 141/99.

Ai sensi del Decreto Legislativo n. 141/99, AQP provvede, altresì, alla gestione del ciclo integrato dell'acqua e, in particolare, alla captazione, adduzione, potabilizzazione e distribuzione di acqua ad usi civili, al servizio di fognatura e alla depurazione delle acque reflue (articolo 2, comma 2). Il medesimo decreto stabilisce, inoltre, che alle opere necessarie per la realizzazione delle finalità affidate ad AQP si applichino le norme in materia di pubblica utilità ed espropriazione.

3. Il capitale azionario di AQP, inizialmente attribuito al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, è stato trasferito alle Regioni Puglia e Basilicata.

4. Il fatturato consolidato realizzato da AQP, nel 2005, ammonta a circa 346 milioni di euro.

### **III. I FATTI SEGNALATI**

5. Nella segnalazione si lamenta quanto segue.

Nel territorio servito da AQP, la realizzazione delle opere di allacciamento non può essere svolta in concorrenza con il gestore del SII, né direttamente dall'utente-consumatore in autoproduzione, né per il tramite di imprese scelte da quest'ultimo.

6. La tariffa di allacciamento viene calcolata in modo forfetario e l'importo base prende a riferimento impianti di dimensione superiore alla media (in particolare, l'importo è unico per tutte le derivazioni fino a 7 metri di lunghezza e pari a 850 euro).

Inoltre, il corrispettivo richiesto da AQP per l'allacciamento alle reti idriche e fognarie urbane è interamente a carico dell'utente (non è, infatti, previsto un concorso del gestore del SII nel ripartire la spesa complessiva).

---

<sup>1</sup> [Ente pubblico non economico istituito con Regio decreto legge 19 ottobre 1919, n. 2060 convertito in legge 23 settembre 1920, n. 1365. Con Regio decreto legge 16 gennaio 1921, n. 195 fu approvato il regolamento generale per il funzionamento dell'EAAP. Solo più tardi, con Regio decreto legge 2 agosto 1938, n. 1464 convertito in legge 16 gennaio 1939, n. 74, è stata affidata all'EAAP anche la costruzione e la gestione delle fognature nei comuni serviti.]

7. Il prezzo complessivo per l'allaccio sarebbe eccessivamente oneroso e non giustificato dalla natura dei lavori richiesti per la costruzione e manutenzione degli allacciamenti. Infatti, alla tariffa di allacciamento si devono aggiungere gli importi previsti a titolo di rimborso delle spese di sopralluogo e preventivo, nonché un ulteriore 15% dell'importo complessivo dei lavori eseguiti, a titolo di rimborso spese indipendente dalle spese di istruttoria. Infine, gli oneri relativi alle spese di istruttoria devono essere versati all'atto di presentazione della domanda e il versamento degli oneri di allacciamento è, in ogni caso, preventivo rispetto alla sottoscrizione del contratto.

#### IV. ANALISI DEL CONTESTO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

8. Sulla base della documentazione agli atti è possibile ricostruire il contesto nel quale si inquadrano le vicende lamentate nella segnalazione.

##### ***Il contesto normativo nazionale***

9. La *Legge 5 gennaio 1994, n. 36*, di riforma della disciplina applicabile alla gestione delle risorse idriche (c.d. legge Galli), ha introdotto il concetto di SII comprensivo dell'insieme dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione d'acqua ad usi civili, fognatura e depurazione di acque reflue (articolo 4, comma 1, lettera f).

La medesima legge ha introdotto anche il principio della divisione in ATO (articolo 8, comma 1) e dell'unicità di gestione all'interno di ciascun ATO (articolo 9, comma 4). Per ciascuno di questi ATO la legge ha istituito un'Autorità d'Ambito (AATO), dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e costituita dai Comuni e dalle Province che compongono l'ATO. All'AATO spetta la titolarità ed il compito di organizzare il SII, individuandone il gestore e vigilando sull'attività di quest'ultimo (articolo 9, comma 1). Relativamente all'affidamento del SII, la legge Galli prevede che la gestione del SII possa essere svolta attraverso l'azienda speciale consortile, la società a partecipazione pubblica locale prevalente o minoritaria e la concessione a terzi, nel rispetto delle regole comunitarie in materia di appalti pubblici (articolo 9, comma 2, e articolo 20)<sup>2</sup>.

All'AATO spetta, altresì, il compito di elaborare il cd. Piano d'Ambito, ossia un programma degli interventi ritenuti necessari, accompagnato da un piano finanziario che indichi le risorse disponibili e da reperire (articolo 11, comma 3); nonché il compito di determinare la tariffa del SII (articolo 13, comma 5) applicata dal gestore del SII<sup>3</sup>.

10. In attuazione di quanto disposto dall'articolo 13 della legge Galli, è stato emanato il *Decreto Ministeriale 1° agosto 1996*<sup>4</sup>, che individua il metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato<sup>5</sup>.

Il DM in parola fornisce anche una definizione di rete idrica e di rete fognaria, stabilendo che per rete idrica si intende "l'insieme di condutture di adduzione e distribuzione, adibite al pubblico servizio di rifornimento di acqua potabile, dalla fonte di approvvigionamento al punto di derivazione della fornitura dell'utenza, situata in sede pubblica o privata, con esclusione delle condutture di presa o di allacciamento o di derivazione" e per rete fognaria si intende "l'insieme delle condutture, a gravità o in pressione, per il trasporto delle acque reflue urbane, sia con sistema separato che misto per il trasporto delle acque di pioggia, con esclusione dei tratti di allacciamento dalle proprietà o dalle caditoie stradali".

11. Il *DPCM 4 marzo 1996*<sup>6</sup> stabilisce i livelli minimi, in termini di quantità e qualità, dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ATO. Gli obblighi che gravano sul gestore del SII si estendono fino al punto di consegna all'utente.

12. Ulteriori obblighi derivano al gestore del SII dal *Decreto Legislativo 2 febbraio 2001, n. 31*, come modificato dal Decreto Legislativo 2 febbraio 2002, n. 27, che disciplina la qualità delle acque destinate al consumo umano. Anche questi obblighi di vigilanza di carattere igienico-sanitario si estendono fino al contatore della singola utenza (sia essa domestica, commerciale o industriale). Il decreto fornisce anche una definizione di impianto di distribuzione domestico (articolo 2)<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> [Il Decreto del Ministero dell'Ambiente del 22 novembre 2001 ha dato attuazione alla predetta norma prevedendo la disciplina ad evidenza pubblica per l'affidamento della concessione del SII.]

<sup>3</sup> [La legge in parola fissava i parametri per la determinazione della tariffa quale corrispettivo del SII, stabilendo che la tariffa dovesse essere determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, in modo che fosse assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio (art. 13, commi 1 e 2).]

<sup>4</sup> [Emanato dal Ministro dei lavori pubblici d'intesa con il Ministro dell'ambiente.]

<sup>5</sup> [La tariffa di riferimento è articolata per fasce di utenza e per fasce territoriali, anche in relazione a particolari situazioni idrogeologiche. La tariffa di riferimento costituisce non solo la base per la prima determinazione della tariffa del servizio da parte dell'Autorità d'Ambito, ma anche per i successivi adeguamenti tariffari previsti dalla legge stessa.]

<sup>6</sup> [Ancora applicabile, in virtù dell'art. 174, comma 1, del Decreto ambientale (vedi infra), fino a che non saranno emanati i decreti attuativi della Sezione III della Parte III dello stesso decreto. Alcuni dei decreti attuativi sono stati emanati ma dichiarati inefficaci, a seguito della loro mancata trasmissione alla Corte dei Conti.]

<sup>7</sup> [L'impianto di distribuzione domestico è definito come l'insieme de "le condutture, i raccordi, le apparecchiature installati tra i rubinetti normalmente utilizzati per l'erogazione dell'acqua destinata al consumo umano e la rete di distribuzione esterna. La delimitazione tra impianto di distribuzione domestico e rete di distribuzione esterna, di seguito denominata punto di consegna, è costituita dal contatore, salva diversa indicazione del contratto di somministrazione".]

13. L'attività di gestione del servizio idrico integrato ricade poi nell'ambito di applicazione del *Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267* (Testo Unico delle leggi su l'ordinamento degli Enti Locali – c.d. TUEL), che, all'articolo 113<sup>8</sup>, disciplina le modalità di gestione e di affidamento dei servizi pubblici locali. Le disposizioni concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore (articolo 113, comma 1). Il decreto riconosce che le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti può essere separata da quella di erogazione del servizio (articolo 113, comma 3)<sup>9</sup>.

Per quanto qui di interesse, l'articolo 113, comma 5ter, recita: "In ogni caso in cui la gestione della rete, separata o integrata con l'erogazione dei servizi, non sia stata affidata con gara ad evidenza pubblica, [come nel caso di AQP] i soggetti gestori di cui ai precedenti commi provvedono all'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione della rete esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di lavori pubblici, aggiudicati a seguito di procedure di evidenza pubblica, ovvero in economia nei limiti di cui all'articolo 24 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e all'articolo 143 del regolamento di cui al d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 (...)".

14. Il *Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152* (meglio noto come Decreto ambientale) ha provveduto al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative in materia ambientale.

Il decreto in parola, con riguardo al settore idrico, conferma per ciascun ATO la figura dell'AATO, definendolo un soggetto dotato di personalità giuridica al quale gli enti locali che compongono l'ATO partecipano obbligatoriamente (articolo 148, comma 1), che ha il compito di organizzare il SII, individuandone il gestore e vigilando sull'attività di quest'ultimo (articolo 142, comma 3), e di determinare la tariffa del SII applicata dal gestore (articolo 154, comma 1, e 4)<sup>10</sup>.

Il decreto conferma, infine, il principio dell'unicità di gestione del SII all'interno di ciascun ATO, stabilendo che l'AATO delibera la forma di gestione fra quelle di cui all'articolo 113, comma 5, del Decreto Legislativo n. 267/2000, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del medesimo Decreto Legislativo (articolo 150, commi 1 e 2).

### **Il contesto normativo regionale**

15. In attuazione della legge Galli, la Regione Puglia ha varato la *Legge regionale 6 settembre 1999, n. 28*, con la quale ha individuato un unico ambito territoriale ottimale costituito dall'intero territorio regionale, denominato ATO Puglia (articolo 2)<sup>11</sup>, avocando a sé le funzioni di programmazione e controllo sull'attività dell'AATO (articolo 4) a cui affida in uso le infrastrutture idriche di competenza regionale (articolo 9)<sup>12</sup>. Per l'istituzione dell'AATO è stata programmata un'apposita convenzione tra i comuni e le province ricadenti nell'ATO (artt. 5 e 6) ed infine è stata prevista un'apposita convenzione per la regolazione dei rapporti tra AATO e il gestore unico del SII (articolo 8).

16. La *Convenzione per la gestione del servizio idrico integrato*<sup>13</sup> rappresenta il contratto di servizio previsto dalla legislazione statale per l'affidamento ad un gestore dei servizi pubblici locali a carattere industriale.

Con la Convenzione è stata conferita ad AQP la gestione in esclusiva del SII dei Comuni d'Ambito (articolo 1) fino al 31 dicembre 2018, attribuendo ad AQP la responsabilità della gestione delle opere ad essa affidate, che restano di proprietà degli Enti titolari, e di quelle successivamente realizzate da AQP, fino alla formale consegna delle stesse ad altro gestore

---

<sup>8</sup> [Cosi' come modificato e integrato dall'articolo 35 della legge n. 448/2001, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)"; dall'art. 14, comma 1, della legge n. 326/2003, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"; dall'art. 4, comma 234, della legge n. 350/03, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)"; dall'art. 1, comma 48, della legge n. 308/04, "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione" e dall'art. 150 del Decreto Legislativo n. 152/06, "Decreto ambientale".]

<sup>9</sup> [In caso di attività separate, il decreto stabilisce, per la gestione delle reti, che gli enti locali si avvalgano di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico o di imprese da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica (art. 113, comma 4). Per la gestione del servizio, il decreto prevede che la titolarità del servizio venga conferita a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, o a società a capitale misto pubblico e privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica, o a società a capitale interamente pubblico (art. 113, comma 5). Tale ultima previsione consente alle amministrazioni competenti, entro precisi limiti, di decidere di svolgere il servizio idrico, all'interno del perimetro dell'ATO, affidandolo ad un soggetto in house, mantenendo in tal modo in ambito pubblico rete e servizi.]

<sup>10</sup> [L'AATO provvede, altresì, alla predisposizione del Piano d'Ambito che, stando al testo del decreto, è composto da: un atto di ricognizione delle infrastrutture, che individui lo stato di consistenza e di funzionamento delle infrastrutture da affidare al Gestore del SII; un programma degli interventi ritenuti necessari, che stabilisca gli interventi di manutenzione, adeguamento e realizzazione di nuove infrastrutture indicandone i tempi; un piano economico finanziario, che stimi l'andamento dei costi di gestione e di investimento e i proventi da tariffa; la definizione di un modello gestionale ed organizzativo, attraverso il quale il Gestore assicuri il servizio e la realizzazione del programma degli interventi (art. 149).]

<sup>11</sup> [Ad esclusione di Valle d'Aosta, Molise, Puglia e Sardegna, le altre Regioni hanno individuato più di un ATO all'interno del territorio regionale.]

<sup>12</sup> [Più precisamente, gli acquedotti, le opere e gli impianti idrici trasferiti alla Regione, ai sensi dell'art. 6 della legge 2 maggio 1976, n. 183.]

<sup>13</sup> [Stipulata in data 30 settembre 2002 tra il Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-ambientale in Puglia ed AQP.]

indicato dall'AATO (artt. 4 e 5)<sup>14</sup>. La Convenzione impegna AQP ad attuare tutto quanto previsto dal Piano d'Ambito (artt. 11 e 12), nonché stabilisce i livelli di qualità del SII (artt. 13-20) e la tariffa del SII (c.d. tariffa d'ambito) (artt. 21-23).

**17.** Con la Convenzione è stato, inoltre, conferito ad AQP il diritto esclusivo del gestore di provvedere alla realizzazione delle opere di allacciamento degli immobili alle reti idriche e fognarie (articolo 24, comma 1).

Sul punto, il *Regolamento del SII* (che il gestore è tenuto a redigere insieme alla *Carta del SII*, ai sensi degli artt. 14 e 15 della Convenzione), stabilisce che *"La Società provvede alla costruzione delle opere di derivazione fino al rubinetto di intercettazione posto immediatamente a valle del misuratore della Società e per le derivazioni di fognatura fino al sifone, compreso l'eventuale pozzetto di prelievo campioni di intercettazione dell'impianto interno di fognatura"* (articolo 22, comma 2).

**18.** La Convenzione stabilisce, infine, che le spese di allacciamento non rientrano nel computo della tariffa d'ambito e restano pertanto a carico dei soggetti richiedenti l'allacciamento alle reti (articolo 24, comma 1).

Sul punto, il *Disciplinare Tecnico del "Servizio di Allacciamento"*<sup>15</sup> ha stabilito, in deroga a quanto previsto dal vigente Regolamento del SII<sup>16</sup>, che il prezzo del servizio di allacciamento alle reti idriche e fognarie urbane sia unico per tutte le derivazioni fino a 7 metri di lunghezza nella misura fissa di 850 euro (Iva inclusa). Ove la lunghezza della diramazione ecceda i 7 metri, sarà richiesto il pagamento aggiuntivo di 105 euro (Iva inclusa) per ogni metro lineare con l'approssimazione al ½ metro superiore<sup>17</sup>. Gli oneri di allaccio sono soggetti ad adeguamento annuale (articolo 8, comma 2) e la loro quantificazione ad una verifica triennale (articolo 8, comma 1).

**19.** L'allacciamento è poi disciplinato dall'articolo 20 del Regolamento del SII, il quale prevede che spetti ad AQP determinare e comunicare al richiedente le caratteristiche delle opere di derivazione necessarie, le quali dovranno comunque essere gestite da AQP. In particolare, in caso di nuovo allaccio, è previsto che il richiedente versi una quota fissa a titolo di spese di sopralluogo e preventivo pari a 61,97 euro (Iva inclusa), se richiede sia l'allacciamento idrico sia quello fognario, o pari a 41,32 euro (Iva inclusa), se richiede solo uno dei due tipi di allacciamento (allegato al Regolamento SII). Gli oneri relativi alle spese di istruttoria dovranno essere versati all'atto di presentazione della domanda (punto III.1.6.1 della Carta del SII). Successivamente AQP, accertata la fattibilità delle opere di allacciamento, comunica all'utente l'importo che questi dovrà versare in caso di accettazione. Il versamento degli oneri di allacciamento è, in ogni caso, preventivo rispetto alla sottoscrizione del contratto. Per tutti i lavori eseguiti, AQP percepisce sul relativo ammontare, indipendente dalle spese di istruttoria, un compenso pari al 15% dell'importo stesso per rimborso spese (articolo 20, comma 10).

L'articolo 22 del Regolamento del SII detta, poi, le prescrizioni tecniche relative alla costruzione delle opere di derivazione, stabilendo che *"La Società provvede alla costruzione delle opere di derivazione fino al rubinetto di intercettazione posto immediatamente a valle del misuratore della Società e per le derivazioni di fognatura fino al sifone, compreso l'eventuale pozzetto di prelievo campioni di intercettazione dell'impianto interno di fognatura"* (articolo 22, comma 2).

## **V. L'ATTIVITÀ DI GESTIONE DEL SII NELL'ATO PUGLIA E IN PARTICOLARE L'ALLACCIO ALLE RETI IDRICA E FOGNARIA**

**20.** AQP opera in esclusiva il SII nell'ATO Puglia e in alcuni Comuni di Regioni limitrofe, erogando i servizi idrico e fognario, attraverso le infrastrutture di rete sulla base di una convenzione con scadenza al 31 dicembre 2018.

AQP gestisce uno dei più importanti acquedotti del mondo (il terzo) ed il più grande in Europa, con una disponibilità di fonti di approvvigionamento (tra sorgenti, invaso e falda) che permette un'erogazione di acqua superiore a 19.000 litri al secondo. La rete idrica e fognaria (nera e bianca) gestita da AQP si sviluppa per oltre 15.000 km fornendo circa 2 milioni di utenze.

I comuni serviti da AQP sono circa 366, distribuiti su un vasto territorio che comprende le regioni Puglia, Basilicata, Campania e Calabria, per un numero totale di abitanti che supera i 4 milioni.

**21.** Dalla documentazione agli atti risulta che, nei territori ricompresi nell'ATO Puglia, AQP provvede altresì in via esclusiva ma attraverso soggetti terzi alla realizzazione delle opere di allacciamento degli immobili alle reti idriche e fognarie, sempre in virtù di una previsione contenuta nella Convenzione.

In particolare, AQP, in quanto impresa pubblica che opera nel settore idrico, è soggetta - per l'affidamento a terzi di appalti di lavori, forniture e servizi funzionali alla propria attività - alle norme che disciplinano i settori cd. speciali,

---

<sup>14</sup> [In mancanza dell'Autorità d'Ambito, la Convenzione attribuisce ad AQP anche il compito di redigere l'inventario dei beni in gestione e la ricognizione delle infrastrutture di competenza regionale (art. 6).]

<sup>15</sup> [Stipulato il 28 aprile 2005 tra AQP e l'AATO.]

<sup>16</sup> [Il Regolamento del SII prevedeva un costo di allaccio determinato dalla somma di un importo base fisso, per ogni derivazione, e di uno variabile, per ogni metro lineare di derivazione (allegato al Regolamento del SII).]

<sup>17</sup> [Secondo quanto affermato dalla stessa AQP, la lunghezza media degli allacciamenti si aggira intorno ai 5,40 metri lineari.]

segnatamente le disposizioni della parte III del Codice degli appalti<sup>18</sup>, per gli appalti di importo uguale o superiore a 5.278.000 euro.

Nel caso dei lavori di allacciamento alle reti idrica e fognaria, difficilmente tale soglia risulta superata ed AQP applica il proprio *Regolamento sottosoglia*<sup>19</sup>.

In virtù dell'articolo 9 del Regolamento sottosoglia<sup>20</sup>, i lavori aggiudicati di importo inferiore a 150.000 euro, c.d. "lavori in economia", sono disciplinati dalla parte III del Regolamento medesimo, che prevede lo svolgimento di una gara informale, con il criterio dell'aggiudicazione al prezzo più basso, invitando a rotazione le imprese iscritte all'albo di fiducia dell'ente appaltante.

**22.** AQP non realizza, dunque, direttamente le opere di derivazione, ma affida a soggetti terzi la costruzione dei c.d. impiantini, mediante gare d'appalto improntate a criteri di selezione che si basano sull'offerta al prezzo più basso, in presenza di una tariffa di allacciamento predeterminata. Ciò permette ad AQP di conseguire margini di intermediazione sulle somme comunque richieste agli utenti.

Risulta che il numero di impianti realizzati da AQP negli ultimi anni cresce a fronte di un andamento decrescente del costo medio e del ricavo medio per singolo allaccio.

Sulla base dei dati forniti, fino al 2005 i lavori di allacciamento realizzati da AQP producevano margini di guadagno anche significativi. Nel 2006, invece, si sarebbe avuto, per la prima volta, un risultato negativo, registrandosi costi totali leggermente superiori ai ricavi conseguiti con tale attività.

**23.** AQP, bandisce la procedura concorsuale per l'individuazione della ditta aggiudicatrice dei lavori quando le richieste di allacciamento raggiungono un importo di circa 40/50.000 euro, corrispondente a circa 50 allacciamenti.

Nel periodo 2005-2006, AQP ha effettuato un numero consistente di gare per i lavori di allacciamento, segnatamente 392 nel 2005 e 401 nel 2006.

Alle gare hanno partecipato di volta in volta le imprese iscritte all'albo di AQP. Attualmente, le imprese iscritte all'albo di AQP, considerando tutti i compartimenti compresi nel territorio servito dalla società, sono 239.

Sulla base delle informazioni fornite da AQP, l'albo delle società è un albo aperto sotto i profili quantitativo (non esiste numero massimo) e temporale (non c'è termine per le iscrizioni), ed è ispirato ai requisiti dei sistemi di qualificazione previsti dalle norme comunitarie e nazionali in materia di appalti. Per l'iscrizione all'albo di AQP è sufficiente farne richiesta, producendo la documentazione che attesti il possesso dei requisiti soggettivi relativi alla categoria di attività e al suo importo; si tratta di requisiti obbligatori *ex lege* e, in ogni caso, ispirati al principio di proporzionalità.

**24.** Infine, nel contratto per la somministrazione integrata, idrica e fognante, che AQP stipula con l'utenza, sono contenute le condizioni generali di fornitura, dalle quali, per quanto qui di interesse, si evince che l'erogazione del servizio idrico e fognario è subordinata al versamento di quanto previsto per eventuali opere di derivazione. In altri termini, risulta che l'affidamento, in via preventiva e imprescindibile, delle opere di allacciamento alla rete è affidato alla stessa AQP. Ne deriva che i consumatori, intanto possono avere accesso al servizio idrico e fognario (oggetto del monopolio legale di AQP), in quanto incarichino AQP per i lavori di allaccio.

**25.** Quanto alle modalità di tariffazione dei lavori di allacciamento, emerge quanto segue.

a) la tariffa di allaccio è forfetaria, interamente a carico dell'utente (non essendo previsto il concorso di AQP nel ripartire la spesa complessiva) e l'importo base prende a riferimento impianti di dimensione superiore alla media (7 metri di lunghezza contro i 5,4 metri riconosciuti dalla stessa AQP la dimensione media degli allacci);

b) il prezzo complessivamente corrisposto dall'utente per l'allaccio (pari almeno a 1.025 euro se richiede solo uno dei due tipi di allacciamento) non risulta parametrato ai costi effettivamente sostenuti da AQP per l'esecuzione dei lavori, essendo di entità tale da garantire alla società ampi margini di guadagno;

c) infine, gli oneri relativi alle spese di istruttoria devono essere versati all'atto di presentazione della domanda e il versamento degli oneri di allacciamento è, in ogni caso, prodromico rispetto alla sottoscrizione del contratto.

## VI. VALUTAZIONI

**26.** Le condotte descritte riguardano il mercato dell'erogazione del SII nell'ATO Puglia, attività che viene svolta in esclusiva da AQP sulla base dell'affidamento previsto nella Convenzione sopramenzionata.

La ricostruzione del quadro normativo di riferimento induce a ritenere che nel settore idrico l'attività di erogazione del servizio non sia separata da quella di gestione della rete (articolo 149, 151 e 152 Decreto Legislativo n. 152/06). La coesistenza delle due attività in capo al soggetto gestore, unico in ciascun ATO, fa sì che sia la gestione del servizio idrico e fognario, sia l'insieme degli interventi (di manutenzione, adeguamento e realizzazione di nuove infrastrutture) sulla rete, siano svolte in regime di monopolio legale.

<sup>18</sup> [Approvato con Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in attuazione delle direttive 2004/17/CE (in materia di appalti pubblici nei settori dell'acqua, dei trasporti, dell'energia e dei servizi postali) e 2004/18/CE (in materia di appalti pubblici di forniture, lavori e servizi), il Codice degli appalti è entrato in vigore il 1° luglio 2006.]

<sup>19</sup> [Tuttavia, come si è già detto, l'affidamento di lavori a terzi con procedure di evidenza pubblica è obbligatorio, per i gestori di servizi pubblici locali, ai sensi dell'art. 113, comma 5ter, del TUEL, tutte le volte che la gestione della rete, separata o integrata con l'erogazione dei servizi, non sia stata affidata con gara (come nel caso di AQP) o sia stata affidata con gara non comprensiva dei lavori, ed i lavori da eseguire superano la soglia d'importo dei lavori in economia.]

<sup>20</sup> [Adottato da AQP in data 9 agosto 2006, a seguito dell'entrata in vigore del Codice degli appalti.]

Ne deriva che AQP risulta detenere, nell'ATO di competenza, una posizione dominante, ai sensi della normativa a tutela della concorrenza nell'attività di erogazione del servizio idrico integrato così come nell'attività di gestione della rete. Tenuto conto, poi, che l'ATO Puglia rappresenta il più grande bacino idrografico all'interno del territorio nazionale in termini di superficie e di popolazione servita, che costituisce altresì parte sostanziale del mercato comune e che la condotta di APQ è suscettibile di arrecare pregiudizio al commercio tra Stati membri, la fattispecie è valutabile ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE.

**27.** Con particolare riguardo agli interventi sulle infrastrutture di rete idrica e fognaria, la ricostruzione del quadro normativo di riferimento induce a ritenere che l'attività affidata al gestore unico del SII, e in quanto tale coperta dal regime di monopolio legale, si estenda agli interventi di manutenzione, adeguamento e ampliamento dell'insieme delle condutture, esclusi gli allacciamenti.

La realizzazione delle opere di allacciamento, quindi, non sembrerebbe rientrare tra le attività oggetto di affidamento *ex-lege* al gestore unico del SII da svolgere in regime di monopolio ed, in quanto tale, dovrebbe essere soggetta alle regole di concorrenza.

**28.** I comportamenti di AQP oggetto di segnalazione, consistenti nel subordinare la somministrazione dell'acqua potabile e/o la gestione dei reflui all'affidamento a sé delle opere di allaccio alla rete idrica e/o fognaria ed al pagamento anticipato delle stesse, sono dunque suscettibili di essere valutati ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90 o dell'articolo 82 del Trattato CE.

Essi appaiono, infatti, censurabili sotto il profilo antitrust in quanto, sulla base del quadro normativo sopraindicato, non risulta che l'attività di allaccio dell'impianto domestico alla rete di distribuzione pubblica rientri tra le attività attribuite per legge al soggetto gestore e ricomprese nel SII. In tal senso depone fra gli altri, il fatto che le spese di allacciamento non rientrano nel computo della tariffa d'ambito e sono a carico dei soggetti richiedenti l'allacciamento alle reti e che la tariffa di allacciamento venga definita dalla stessa AQP sulla base di parametri individuati dalla medesima.

**29.** Di conseguenza, la realizzazione delle opere di allacciamento degli immobili alle reti idriche e fognarie dovrebbe essere soggetta alle regole di concorrenza, mentre l'esclusiva riconosciuta e pienamente esercitata da AQP nella realizzazione delle opere di allaccio configurerebbe una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 o dell'articolo 82 del Trattato CE, sotto i seguenti distinti profili:

a) attraverso la previsione di un'esclusiva per le opere di allaccio nella Convenzione, AQP, in monopolio legale nella gestione del servizio e della rete idrica e fognaria, avrebbe esteso abusivamente il monopolio legale ad un'attività diversa e non coperta da riserva di legge, ostacolando lo sviluppo di un contesto realmente concorrenziale per l'attività di realizzazione delle diramazioni di allaccio;

b) subordinando la conclusione del contratto di somministrazione integrata, idrica e/o fognaria, all'affidamento preventivo dei lavori di allacciamento a sé medesima, AQP avrebbe imposto agli utenti una prestazione supplementare non giustificata e non strettamente necessaria alla erogazione del servizio idrico integrato da parte della stessa;

c) le modalità di tariffazione dei lavori di allacciamento imposte da AQP non sembrano incorporare nessuno dei vantaggi che potrebbero derivare dall'accentramento in capo al gestore anche di questi lavori (come il risparmio in termini di costi di transazione e di costi connessi alla realizzazione delle derivazioni di allaccio, fungendo AQP alla stregua di una centrale di acquisto). In particolare, AQP, applicando una tariffa di allaccio forfetaria, interamente a carico dell'utente, calcolata prendendo a riferimento impianti di dimensione superiore alla media e non parametrata ai costi effettivamente sostenuti per l'esecuzione dei lavori, imporrebbe all'utenza condizioni economicamente più svantaggiose di quelle che potrebbero ottenersi attraverso una diversa gestione della fase di allacciamento.

**30.** Peraltro, anche ove si ritenesse che l'attività di allaccio rientri tra le attività oggetto di affidamento *ex-lege* al soggetto gestore e ricomprese nel SII, e dunque l'esclusiva di AQP fosse giustificata ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 287/90 o dell'articolo 86 par. 2 del Trattato CE, i comportamenti segnalati si qualificerebbero ugualmente in senso abusivo. Infatti, da un lato, non pare giustificata la previsione di una tariffa di allacciamento ulteriore e distinta dalla tariffa d'ambito, che già di per sé dovrebbe rappresentare il corrispettivo del SII. Dall'altro, considerando una tariffa per l'allacciamento distinta, essa risulterebbe, per le stesse ragioni viste al punto precedente, eccessivamente gravosa. Pertanto, l'imposizione da parte di AQP di oneri ulteriori rispetto alla tariffa d'ambito sull'utenza nelle modalità adottate, configurerebbero comunque una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 o dell'articolo 82 del Trattato CE.

RITENUTO, pertanto, che la società Acquedotto Pugliese S.p.A. risulta in posizione dominante nell'attività di erogazione del servizio idrico integrato così come nell'attività di gestione della rete nell'ATO di competenza, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90 o dell'articolo 82 del Trattato CE;

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti sopra descritti siano suscettibili di configurare un abuso restrittivo della concorrenza, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 o dell'articolo 82 del Trattato CE, da parte della società Acquedotto Pugliese S.p.A.;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della società Acquedotto Pugliese S.p.A., per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 3 della Legge 287/90 o dell'articolo 82 del Trattato CE;

- b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali delle parti, o di persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Industria e Servizi" di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la Dott.ssa Anna Marra;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Industria e Servizi" di questa Autorità dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 19 giugno 2008.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Luigi Fiorentino*

IL PRESIDENTE  
*Antonio Catricalà*