

Roma, 21 febbraio 2022

Sen. Gianni Pietro Girotto
Senato della Repubblica
Piazza Madama
00186 Roma

Illustre Presidente Girotto,

come da richiesta della Commissione Industria, inviamo la memoria di Mineracqua – Federazione Italiana delle Industrie delle Acque Minerali e delle Acque di Sorgente – nell’ambito dell’istruttoria per l’esame del Disegno di Legge AS 2469 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”.

La memoria vuole rappresentare lo scenario normativo delle concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali, caratterizzato dall’applicazione del regio Decreto 1443/1927 e dalla frammentarietà e disomogeneità delle diverse regolamentazioni regionali.

Mineracqua auspica l’avvio di una riflessione con tutte le istituzioni interessate per superare l’impianto legislativo del 1927, al fine di favorire la crescita economica del settore in armonia con le normative comunitarie in tema di procedura di evidenza pubblica.

Ovviamente rimaniamo a disposizione per approfondire tutti gli aspetti della posizione allegata in un prossimo incontro, anche in modalità videoconferenza.

Con l’occasione porgiamo i più distinti saluti.

Ettore Fortuna



Memoria scritta Mineracqua - DDL Concorrenza

Il settore

Mineracqua è l'Associazione aderente a Confindustria che rappresenta le Industrie delle Acque Minerali Naturali e delle Acque di Sorgente. Il settore conta 120 aziende che commercializzano circa 300 diverse "etichette" ed è caratterizzato da alcuni grandi gruppi e da un complesso di piccole e medie imprese a carattere familiare.

La produzione annua (dati 2020) si è attestata a 15,5 miliardi di litri, dei quali 1,600 miliardi sono stati destinati all'export, con un saldo commerciale positivo di 600 milioni di Euro.

Le imprese del settore operano in un mercato costituito da una pluralità di aziende di ogni dimensione, quindi, fortemente concorrenziale e competitivo, in cui non è possibile vantare posizioni dominanti. Questa competitività si riflette nei prezzi finali al consumatore, che sono i più bassi in ambito europeo¹, basti pensare che l'acqua di c.d. "primo prezzo" nei Discount è venduta a 10 centesimi al litro.

Da sottolineare il valore sociale del settore, con un'occupazione pari a circa 45.000 addetti tra diretti e indiretti, concentrata prevalentemente in zone del Paese montane o premontane non industrializzate, dove spesso non c'è alternativa occupazionale.

Scenario normativo

Le concessioni per l'imbottigliamento delle acque minerali naturali rientrano nella disciplina del Regio Decreto 1443/1927, che include la *species* delle acque minerali nel più vasto *genus* delle miniere. Questa normativa appare oramai obsoleta e superata, poiché l'analogia con il settore delle miniere è ingiustificata; le differenze tra i settori sono evidenti prima fra tutte che mentre le miniere, per loro natura, sono destinate ad esaurimento, le sorgenti di acque minerali (*rectius* i giacimenti) si rinnovano continuamente per effetto delle precipitazioni piovose e dello scioglimento di ghiacciai e nevai.

Il regio Decreto del 1927 sconta anche la disomogeneità delle diverse regolamentazioni regionali, poiché si è in presenza di una competenza esclusiva regionale ex art. 117 Costituzione. Ogni Regione, cui lo Stato nel 1970 ne ha trasferito la proprietà, dispone di una legge regionale che disciplina tutti i vari aspetti delle concessioni delle acque minerali naturali, dalle modalità di affidamento e rinnovo della concessione fino alla definizione del canone concessorio, passando per la disomogenea individuazione delle pertinenze. Tale frammentarietà, considerate le peculiarità che caratterizzano il settore, e in particolare rispetto ai profili di concorrenza e tutela dell'ambiente, potrebbe presentare profili di dubbia costituzionalità, oltre ad impedire il pieno sviluppo del settore.

¹ In Italia il prezzo medio dell'acqua minerale è di 0,22 €/litro, contro i 0,36€ /litro della Germania, 0,30 €/litro della Francia e 0,73€ /litro del Regno Unito. Fonte: IRI, ACNilesen – Retail.

La mappatura del Mef

Negli anni passati il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha realizzato un'indagine² sulle concessioni esistenti per lo sfruttamento delle sorgenti di acqua minerale. Pur condividendo noi l'esigenza di una revisione dell'attuale sistema che regola gli oneri di concessione notammo e riaffermiamo qui che l'indagine si è esaurita in un'analisi ragionieristica, che non ha tenuto in considerazione una serie di aspetti essenziali per comprendere correttamente il contesto e le complessità del settore:

- In primo luogo, non viene evidenziato che negli altri Paesi europei, leader nel comparto delle acque minerali, gli oneri di concessione sono decisamente più bassi³;
- Lo Studio è datato visto che tiene conto dei dati al 2015, che appaiono oggi in parte superati. Solo per citare un caso rilevante, la Campania ha triplicato gli oneri delle concessioni dal 2017;
- Confrontare – come fa lo Studio del MEF – il gettito delle concessioni con i ricavi del settore è improprio e fuorviante. In primo luogo, perché il dato di fatturato riportato dal Rapporto MEF (2,7 mld) comprende anche i fatturati delle bevande (circa 1mld di Euro), peraltro fabbricate con l'acqua acquistata dal Genio Civile, che non hanno nulla a che vedere con il sistema delle concessioni. In secondo luogo, perché sarebbe più corretto mettere in relazione il gettito incassato dalle Regioni con la redditività del settore acque minerali e non con il fatturato. Pertanto, il rapporto evidenziato dallo Studio del MEF non è di 1 a 191, ma semmai di 1 a 16, considerando il fatturato del settore al netto dei ricavi per le bibite. Senza contare che il settore delle acque minerali registra livelli di marginalità molto bassi, tra l'1,5 e il 2% del fatturato (Fonte Plimsoll –UK).

Le modalità di affidamento e/o rinnovo della concessione

La pacifica non applicazione della Direttiva Servizi-Bolkestein al settore delle acque minerali naturali⁴ non può escludere il rispetto dei principi comunitari di trasparenza, concorrenza e libertà di stabilimento. Nel caso dell'esperimento di una procedura di evidenza pubblica, si deve essere,

² Le concessioni delle acque minerali e termali dati 2015 e 2016, Direzione VIII Ufficio IV, Ministero Economia e Finanze.

³ A fronte di canoni tra 1 e 3 €/ m³ di acqua imbottigliata che si pagano in media in Italia, in Francia si pagano 0,58€/ m³, in Germania tra 0,04 e 0,31 €/ m³ e in Spagna addirittura gli oneri di concessione sono pari a 0.

⁴ L'applicazione della Direttiva Bolkestein è stata negata in varie riprese dalla Regione Piemonte, dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (C.G.A.R.S. Sentenza n.336/2017) e dalla risposta ad un'interrogazione parlamentare presso il Parlamento europeo del Commissario europeo per il Mercato Interno, Michel Barnier, che ne esclude l'applicazione al settore non rientrante nella categoria dei "servizi".

tuttavia, in grado di valutare alcuni aspetti peculiari del delicato settore delle acque minerali, che non può essere paragonato ad altri modelli di concessione demaniale, come ad esempio gli stabilimenti balneari. E ciò, innanzitutto, nell'interesse della Regione a poter individuare e selezionare il soggetto "industriale" concretamente più qualificato per la prosecuzione dell'attività di imbottigliamento, al fine di salvaguardare il bene acqua minerale nonché gli aspetti ambientali e sociale collegati. Per questo in un'eventuale procedura di evidenza pubblica, nel caso di una pluralità di domande in concorrenza, si dovrebbe prevedere che la preferenza nell'assegnazione della concessione tenga conto di criteri e parametri chiari e codificati, tra cui sottolineiamo **l'immediatezza nell'utilizzo della risorsa**. Tale immediatezza si concretizza sotto tre diversi aspetti: quello della salvaguardia della risorsa, che, altrimenti, rischierebbe di essere compromessa sotto il profilo delle qualità originarie, quello economico della Regione di continuare a percepire il canone di imbottigliamento e quello sociale del mantenimento dei livelli occupazionali. Tutta da definire, poi, è la disciplina del "ristoro" per il concessionario scaduto e non più aggiudicatario della concessione: si pensi al valore del marchio. Auspichiamo quindi un intervento del legislatore nazionale volto a dotare le Regioni di criteri univoci e predeterminati, cui attenersi nella predisposizione dei bandi per le procedure di affidamento delle concessioni di acque minerali.

Il valore economico dell'acqua

L'acqua minerale è un bene presente in grandi disponibilità e viene in emersione spontaneamente o attraverso perforazione da una falda o giacimento sotterraneo. Esiste certamente un valore intrinseco della risorsa, ma questo valore assume una rilevanza economica solo nel momento in cui quest'acqua viene captata ed imbottigliata alla sorgente da un concessionario.

Il settore delle acque minerali è un'industria *capital intensive*, che richiede cioè massicci e continui investimenti: prima ancora di ottenere la concessione è necessario investire in ricerca per individuare le aree di estrazione, svolgendo indagini e carotaggi con tecnologie avanzate per trovare l'acqua e successivamente si devono eseguire analisi chimiche, chimico-fisiche e microbiologiche indispensabili ad ottenere il riconoscimento del Ministero della Salute di "acqua minerale naturale", che durano dai 2 ai 3 anni (solo l'analisi batteriologica deve essere presentata per le quattro stagioni). Ottenuta la concessione, sono necessari investimenti per la costruzione dello stabilimento, delle opere infrastrutturali e di marketing e commercializzazione del marchio. Insomma, la valorizzazione di questo bene avviene attraverso forti investimenti che il concessionario privato effettua lungo tutto il ciclo economico.

Sostenere che il giacimento potrebbe essere utilizzato come acqua destinata al consumo umano, come riferito da Associazioni ambientaliste, è una strumentalizzazione, dato che la stessa acqua andrebbe condotta dalla sorgente alle città vicine con investimenti non affrontabili dagli acquedotti.

I canoni di concessione

Da anni l'Industria delle acque minerali sollecita le Regioni - anche tramite la Conferenza delle Regioni - ad adottare canoni concessori omogenei o comunque criteri di calcolo omogenei, anche per evitare evidenti alterazioni della concorrenza tra le imprese del settore.

Infatti, ad oggi ogni Regione è libera di fissare autonomamente il canone concessorio - di fatto compreso tra 0,60 Euro per metro cubo e 3 Euro per metro cubo - che può essere calcolato sulla base dell'acqua imbottigliata, dell'acqua utilizzata o addirittura dell'acqua emunta, cioè a dire tutta la portata della sorgente, indipendentemente da quanto effettivamente imbottigliato e commercializzato. Il caso limite è quello della Regione Toscana, in cui addirittura sono i Comuni a fissare autonomamente il proprio canone, con grandi differenze anche all'interno dello stesso territorio regionale (0,60 €/m³ in un Comune, 2,60 €/m³ in altro Comune) oppure quello recente della Basilicata in cui si vuol far pagare tutta l'acqua che sgorga dalla sorgente a prescindere dal suo utilizzo o meno.

Auspichiamo che tale panorama normativo, non solo disomogeneo ma anche ai limiti del principio di uguaglianza e parità di trattamento tra operatori economici, possa essere rivisto attraverso un intervento del legislatore nazionale, volto a dotare le Regioni di criteri univoci e predeterminati in tema di canoni.

Proposta Mineracqua

Mineracqua auspica, quindi, l'avvio di una riflessione con tutte le istituzioni interessate, per delineare un quadro normativo ed economico omogeneo in grado di guidare l'azione delle Regioni. La revisione, o addirittura il superamento, del Regio Decreto 1443/1927 attraverso l'adozione da parte del legislatore statale di misure perequative volte ad attutire le evidenti disparità tra discipline regionali può garantire un funzionamento più efficiente all'intero sistema e favorire la crescita e la competitività del mercato delle acque minerali. Infatti, l'opportunità di rendere omogenei i criteri di affidamento e rinnovo delle concessioni, il quantum dei canoni, le modalità di esercizio e la parità di trattamento al momento della cessazione della concessione genererebbe, oltre ad una maggiore tutela delle imprese, importanti ricadute positive sulla filiera del settore e più in generale sull'economia.