

2500 anni di servizio idrico integrato a Napoli

Webinar 9 ottobre 2026

La "Questione delle acque" di metà Ottocento a Napoli

Bruno Miccio

Già Funzionario ABC Acquedotto di Napoli

Il 10 maggio 1885 venne inaugurato a Napoli, con il getto della fontana di piazza Plebiscito, il nuovo acquedotto di Serino. Una promessa di salubrità. Nel settembre precedente la città è stata flagellata da una gravissima *flame* colerica (oltre 7.000 morti).

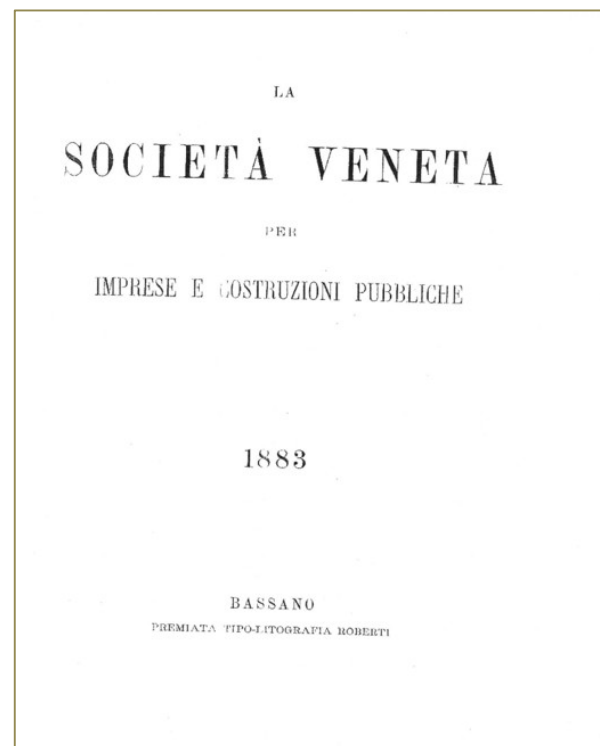
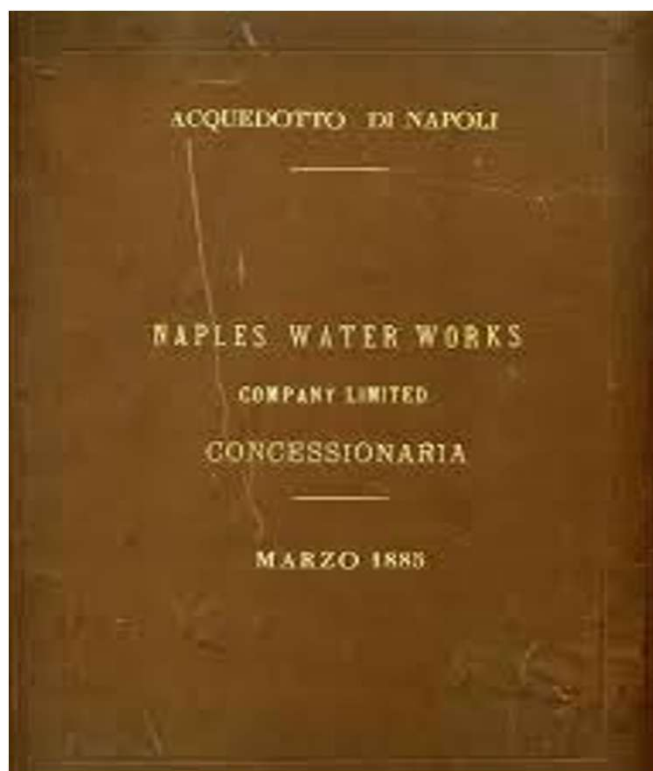


1145 - NAPOLI Piazza del Plebiscito.

O. Sommer - Napoli

Nel marzo 1885, due mesi prima dell'inaugurazione ufficiale dell'acquedotto, la *Naples Water Works Company Limited* – concessionaria per conto del Comune dell'opera – pubblicò un volume, *Acquedotto di Napoli*, per documentarne le caratteristiche

Un altro volume di analogo titolo fu pubblicato a Padova il successivo 6 maggio dalla *Società Veneta per imprese e costruzioni pubbliche* dell'Ing. Stefano Breda, appaltatrice e reale realizzatrice dell'opera. Esso riproduceva il volume preparato da questa impresa nel 1883 per l'Esposizione di Torino.



La ragione di questa “frettolosa” ripubblicazione è da individuarsi nella necessità di documentare la seguente affermazione: “*Sebbene la Società Veneta abbia nel 1881 assunto l’impegno dell’esecuzione dei lavori in base al primo progetto Schnaebeler, questa non solo poté aver luogo in conformità ad esso ma nemmeno al secondo, che è pur quello ufficialmente presentato il 4 febbraio 1882 ... I lavori dell’acquedotto furono invece eseguiti con andamenti altimetrici e planimetrici che vennero successivamente concordati tra gli agenti della compagnia concessionaria e gli onorevoli Commissari del Municipio di Napoli. Il tracciato che figura nella presente relazione ha subito esso pure alcune varianti successive, come ci furono poi delle varianti in tutti i lavori, cominciando dalle sorgenti, da quelli di presa e terminando in città con quelli della condotta*”.

Ed in effetti negli archivi dell'acquedotto napoletano, oggi ABC, si trovano diversi disegni di ponti – canale e, in generale, di “opere d'arte” datati Parigi 1882. Non sempre, però, quanto realizzato corrisponde ai disegni di progetto.

Il tema è, evidentemente, quello delle *varianti in corso d'opera* ed il volume della Veneta prefigurava le “riserve” dell'appaltatore nei confronti del concessionario.

Su un importo contrattualmente definito in trenta milioni di lire (circa 150 milioni di euro odierni) le riserve dell'appaltatore valevano circa 6 milioni (30 milioni di euro).

In base al contratto del 1878 tra il Municipio di Napoli e la concessionaria, tale ingente cifra doveva essere a carico del concessionario. Dagli atti dell'inchiesta Saredo (1901) apprendiamo, invece, che a farsi carico dell'onere, stabilito dalla sentenza della Regia Corte d'appello di Napoli del 2 maggio 1889, fu il Municipio napoletano.

Inoltre, dai verbali del Consiglio comunale napoletano apprendiamo che la passività di bilancio relativa agli interessi sul capitale (stabiliti nel 6% in lire oro annuo) da garantirsi al concessionario ai sensi del contratto, detratti gli eventuali utili di gestione dell'esercizio, costituiscono la principale voce di spesa del bilancio comunale. In particolare, tra gli anni 1890/ 1900 innumerevoli voci e proposte vennero avanzate per liberarsi dal pesantissimo giogo finanziario, sino ad arrivare alla proposta avanzata dal più illustre ingegnere idraulico del tempo, l'Ing. Uldarico Masoni, docente di Idraulica teoretica e pratica, poi preside della facoltà, rettore e senatore del Regno, di municipalizzare l'acquedotto cittadino nel corso della conferenza da lui tenuta al Circolo del Commercio (1905).

In sostanza il prodotto, ovvero i ricavi delle vendite dell'impresa detratte le spese, non raggiunsero per oltre un trentennio quanto previsto dal piano economico finanziario della concessione. La domanda idrica della città si rivelò scarsissima rispetto alle previsioni, fondamentalmente per il divario tra le tariffe previste (35 centesimi al mc) ed i redditi della maggior parte della popolazione (la paga giornaliera di un operaio era meno di una lira al giorno). Al 31 Dicembre del 1903 le concessioni (i contratti) in Città raggiungevano il numero di 85.463 con un quantitativo d'acqua di metri cubici 19.946 al giorno; quelle fuori Città (concessioni ai Comuni) erano in numero di 41 con 6.772 mc di acqua derivata come minimo.

La Relazione al Consiglio Comunale dell'Assessore Gaetano Manfredi (sic!) nel 1891 sull'esercizio dell'acquedotto di Serino ci fornisce ampie informazioni sul primo quinquennio dell'esercizio della Naples. (Gaetano Manfredi *L'acquedotto di Serino. Relazione al Consiglio Comunale dell'Assessore dimissionario Gaetano Manfredi* Napoli 1891)

L'inizio è fulminante: *“La garentia è il fattore principale del disavanzo del bilancio (comunale). Il prodotto lordo dell'acqua nell'anno 1890 è stato di L. 1.200,000 — circa, e questo deve ritenersi meschino, quando il Municipio è obbligato a pagare 1,800.000 di lire più le spese dell'esercizio. La causa di tale scarsezza relativa è complessa e va indagata da varii punti di vista.”*

In totale la quantità minima distribuita contrattualmente era di metri cubi 26.718 al giorno rispetto ai 100.000 mc/giorno portati dall'acquedotto. L'errore di poco meno di tre quarti nelle stime previsionali di vendita previste nel piano economico finanziario fu fatale per il Municipio napoletano.

Certamente *l'affare delle acque* (così veniva definito nei dibattiti del Consiglio comunale di quegli anni la fornitura della “nuova acqua” alla città) non fu condotto in maniera accorta dalle amministrazioni napoletane del tempo.

D'altra parte, la *flame* colerica che colpì Napoli nel 1911 (1.400 morti rispetto ai 7.200 del celebre episodio del 1884) rivelò che una parte notevole della popolazione si serviva ancora dai pozzi e formali degli antichi acquedotti (Frank M. Snowden, *Naples in the Time of Cholera* 1995). Triste primato tra le grandi città “occidentali”. Come si era arrivati a questa situazione?

Manfredi offriva queste cifre, tratte dalla relazione dell'Ingegnere Commissario Amministrativo Ing. Carlo Martinez: *“Si può dunque ritenere collocata a fine anno 1890 la quantità di acqua in cifra tonda di metri cubi 16.000 al giorno. Ne restano quindi disponibili metri cubi 84.000. Ammesso che il Municipio per servizi pubblici ne consumi metri cubi 20.000; rimangano 64.000 senza frutto”*.

Il 65% dell'acqua risultava invenduta dopo 5 anni di esercizio, destinata a perdersi in mare dagli scarichi dei serbatoi o dagli scarichi intermedi lungo la linea dell'acquedotto!

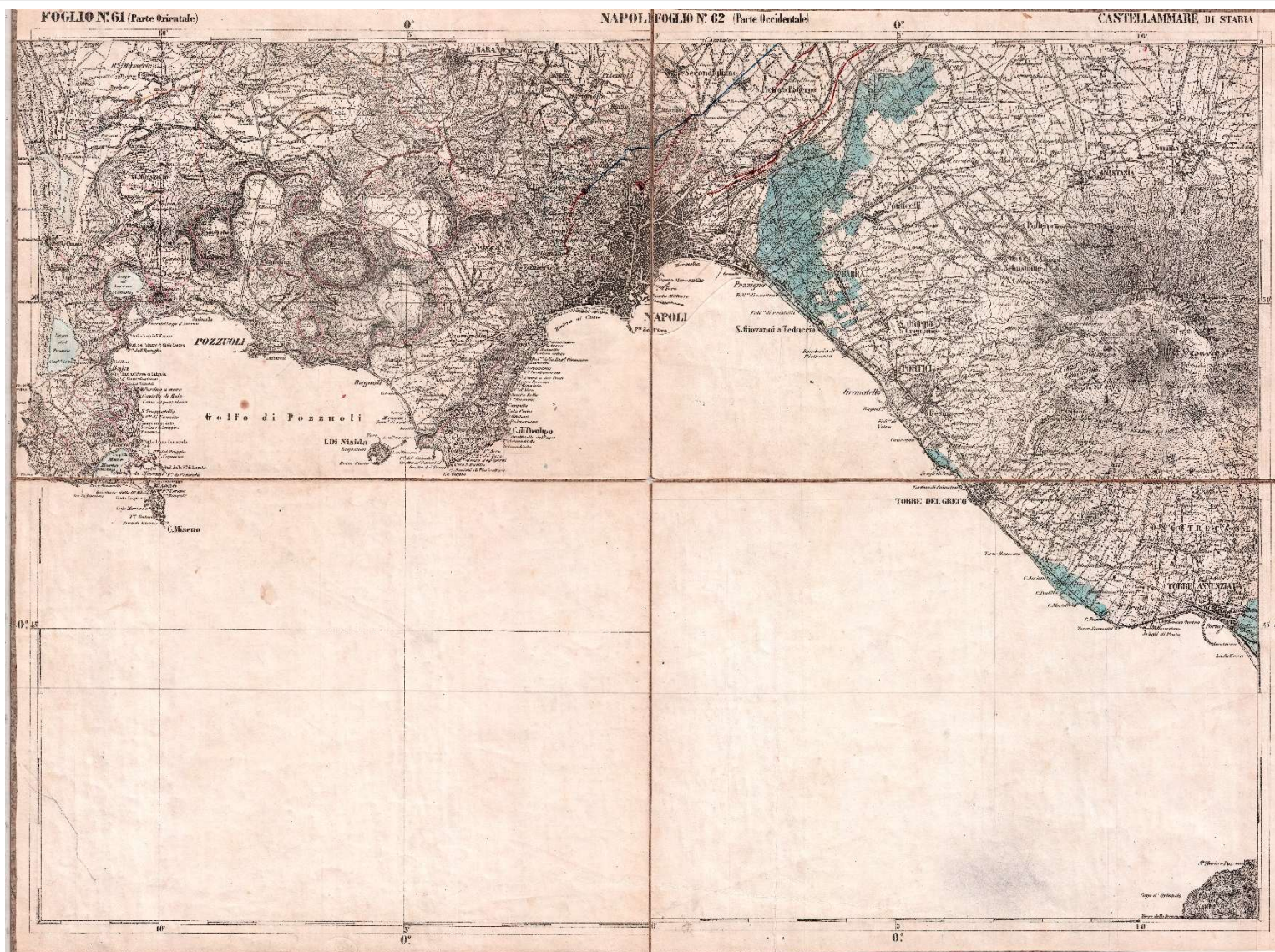
I rapporti contrattuali fra il Municipio di Napoli e la Società delle Acque continuarono ad essere contrassegnati da un andamento burrascoso attraverso liti e successivi accordi soltanto transitori. Tutto era in contestazione: l'estensione della rete (chi paga?), la modifica delle tariffe, la determinazione delle spese dell'esercizio, la responsabilità dei dissesti.

Alle liti si poneva fine con convenzioni (Convenzioni del 26 Agosto 1890 – 9 Giugno 1892 - 4 Dicembre 1893 - 1° giugno 1894, Convenzione transattiva del 18 Febbraio 1899, poi annullata con Real Decreto del 28 settembre 1900 dalla Real Commissione di Inchiesta che fece denuncia al governo del Re perché agli effetti dell'Art. 279 della legge Comunale e Provinciale, venissero annullati gli atti viziati. Con Real Decreto furono non solo annullate le dette deliberazioni, ma venne pure revocato il visto apposto dal Prefetto alla convenzione transattiva)

Siamo, è chiaro, ai tempi dell'inchiesta Saredo, al sospetto (più che il sospetto) che i concessionari influenzassero i pubblici amministratori.

È in questo clima che maturarono sia la posizione, che abbiamo riportato, di un moderato come Masoni che la Deliberazione del 16 agosto del 1912, di riscatto della concessione, illustrata dall'assessore delegato Comm. Geremicca, ed assunta dalla giunta presieduta dall'assessore anziano Francesco Chioccarelli, assente il sindaco Del Carretto.

Ma tutto questo, in qualche modo, fa parte di un'altra storia che eccede gli stretti limiti *dell'affare delle acque* qui descritto e che, forse, varrà la pena di raccontare in un'altra occasione.



Per ora ci soffermeremo su due questioni fondamentali:

Genesi del progetto
Modalità di realizzazione - Contratto e sua gestione

Genesi del progetto

L'Italia del 1861 era essenzialmente un paese agricolo con molte piccole e medie città. L'“eredità romana” aveva lasciato in esse opere spesso ancora funzionanti, restaurate od integrate tra medioevo ed età moderna, adeguate ad una domanda idrica modesta. Sul piano dei consumi individuali, ragioni sanitarie (una medicina miasmatica che sconsigliava abluzioni frequenti preferendo “l'igiene secca”, ovvero lo sfregare le “parti esposte” con panni imbevuti di essenze), morali (una cultura che associava la pratica dei bagni, esclusi quelli prescritti per ragioni sanitarie, ad abitudini licenziose), di organizzazione della fornitura (la presenza di pozzi o fontane da cui attingere l'acqua da trasportare poi con fatica nelle case e di manodopera, soprattutto femminile, da adibire a tali compiti con tenuissima spesa) ci spiegano cifre intorno ai 20 litri pro die per abitante come quelle dichiarate per Napoli nel 1834; dato interessante perché precede di due anni la prima devastante epidemia di colera nell'unica metropoli del paese.

La somministrazione d'acqua nonché l'allontanamento dei reflui erano, inoltre, materie demandate all'esclusiva competenza – ed alle capacità finanziarie, anch'esse modeste - delle amministrazioni comunali. Nella fornitura di acqua in pressione nelle singole abitazioni (in questo senso si parla qui di acquedotti) è possibile osservare un singolare “gradiente” cronologico. Da nord verso sud? In qualche modo sì, con eccezioni come la “precocità” di Cagliari e il “ritardo” di Milano. Più rilevante sembra il diffondersi dell'abitare “borghese” cui si accennava; il gradiente sembra, quindi, funzione degli influssi sul costume e le abitudini degli italiani dell'emulazione di quelli che si venivano affermando nelle società più capitalisticamente sviluppate, in Francia, Inghilterra ed anche in Germania per usi particolari come la diffusione di bagni pubblici. Venivano così alla luce nuovi bisogni che, influenzando la domanda idrica, sollecitavano innovazioni sul lato dell'offerta.

Una rapida sintesi delle date di inaugurazione dei “nuovi acquedotti”, ovvero di acquedotti con distribuzione di acqua in pressione nelle singole abitazioni:

Genova, 1854;

Torino 1859;

Cagliari 1867;

Roma 1870 (ancora non italiana, per iniziativa di capitali belgi);

Firenze 1876;

Bologna 1881;

Venezia 1884;

Napoli 1885;

Milano 1888;

Palermo 1897;

Messina e Catania 1905;

Bari 1915.

Dal lato “dell’offerta” contavano, ovviamente, le caratteristiche idrogeologiche dei territori che comportavano minori o maggiori difficoltà tecniche con i relativi costi di investimento da sostenere per realizzare le opere e gestirle. E questo, attraverso il peso sul reddito delle famiglie rappresentato dalle tariffe di fornitura, segmentava il consumo idrico per fasce di reddito. Tale dato, forse, spiega perché l’Italia (con alcune città della Germania) ebbe il discutibile privilegio di essere l’unico paese “avanzato” toccato dalla sesta pandemia di colera (nel 1911).

È il colera di cui muore il compositore Gustav von Aschenbach nel *La morte a Venezia* dello scrittore tedesco Thomas Mann, sulle note dell’*Adagietto* della quinta sinfonia di Mahler nel film di Visconti

Per l'evidente ritardo nel partecipare alla rivoluzione industriale in atto nelle principali nazioni europee, il paese che nel 1861 si costituiva nel giovane Regno di Italia non mostrava significative tracce dei processi che, a partire dagli anni 50 dell'Ottocento, trasformarono le infrastrutture di fornitura idrica delle principali città del continente.

In effetti la prima legge italiana che offriva un contributo dello stato alle amministrazioni comunali – sotto forma di contributi in conto interessi – è del 1887, tre anni dopo la grande epidemia colerica del 1884. E non è un caso che il Decreto Ministeriale 3 luglio 1887 istituisse la Direzione Generale della Sanità Pubblica in Italia.

Il ministro dell'Interno Depretis aveva fatto effettuare nel 1885 un'inchiesta sull'approvvigionamento idrico nel nostro Paese in seguito, appunto, alla grave epidemia di colera del 1884, ponendo particolare attenzione sulla distribuzione delle acque potabili e sul sistema fognario, nel loro insieme ritenuti responsabili della diffusione delle malattie infettive.

Da quella inchiesta emerse che solo la metà dei comuni italiani era dotata di condutture per la distribuzione dell'acqua potabile e oltre il 77% era sprovvisto di fognature; gli stessi acquedotti non sempre erano in grado di distribuire acqua con sicuri requisiti di potabilità.

I risultati dell'inchiesta, pubblicati nell'anno successivo, anche se davano un giudizio qualitativo e quantitativo della qualità delle acque alquanto generico, fornirono un'idea delle gravi deficienze del servizio pubblico degli acquedotti e sollecitarono l'emanazione della Legge 14 luglio 1887.

Con questa legge si prevedevano, finalmente, finanziamenti – in conto interessi - ai comuni per l'approvvigionamento di acqua potabile e di altre opere igieniche, premessa necessaria per poter assolvere agli obblighi previsti dalla legge sanitaria dell'anno successivo.

Ma, negli anni immediatamente successivi all'unificazione, anzi, per oltre venticinque anni, non ci fu alcun intervento significativo del nuovo Stato italiano paragonabile alle politiche infrastrutturali idrico – igieniche inglesi e francesi contemporanee

L'affare delle acque, dunque, ricadde totalmente sulle gracili spalle (finanziarie) della città di Napoli e del suo erario senza alcun aiuto da parte dello stato. Questo malgrado la grande città mediterranea fosse l'unica metropoli a quel tempo presente sul territorio nazionale.

Il caso napoletano si iscrive, quindi, in tale quadro generale con l'ovvia avvertenza che demograficamente, in quegli anni, Napoli valeva quanto Milano più Torino più una buona porzione di Genova.

Il ritorno a Napoli nel 1861 dell'architetto – ingegnere Felice Abate, “*andato per lo straniero*” nel 1846 segna l'esordio postunitario della “*quistione delle acque a Napoli*”. Nel pamphlet “*Sulle acque pubbliche della città di Napoli: bisogni attuali e mezzi per sopperirvi*” alla tradizionale denuncia sulla “scarsità” della risorsa in termini di volumi (già presente in Quattromani 1834) Abate associava il tema, innovativo, della deficienza di altimetria delle forniture (14 metri s.l.m. della Bolla, 25 metri s.l.m. del ramo delle fontane che limitava la possibilità di disporre di acque fluenti in gran parte delle abitazioni, rendendo praticamente impossibile la fornitura diretta secondo il modello di distribuzione che si stava generalizzando in Inghilterra e nella Parigi di Haussmann con le importanti esperienze preunitarie a Genova e Torino.

Fu la “relazione” dichiarata nello scritto da Abate con le autorità torinesi che, probabilmente, preoccupò l’amministrazione cittadina guidata da Giuseppe Colonna. Non erano più i tempi nei quali l’allora giovane architetto, che con le pubblicazioni del 1840 e del 1842 aveva proposto la *restitutio* (il restauro) dell’Acquedotto Claudio venendo stroncato dall’amministrazione cittadina rappresentata dal commissario delle acque Cangiano (1843) che invece proponeva lo scavo di pozzi artesiani in città. Questi furono effettivamente realizzati (a P.zza Vittoria e presso il palazzo reale) con esiti molto deludenti. È da considerare che, essendo Benevento amministrata dallo Stato pontificio si era certi di dover “*comprare l’acqua*” da questo al modesto costo di due milioni di ducati attestati dal Celano. D’altra parte, anche Carlo III aveva dovuto “comprare” le sorgenti del Fizzo dalla mensa arcivescovile di Benevento per realizzare l’acquedotto vanvitelliano .

Si è recentemente trovata presso l'Archivio di Stato la corrispondenza tra Abate e l'amministrazione borbonica che, malgrado il forte appoggio al progetto da parte di Afan de Rivera, direttore generale di Corpo di Ponti e Strade, Acque, Foreste e Caccia del Regno delle Due Sicilie, e successivamente direttore della scuola d'applicazione ai ponti e strade di Napoli, respingeva il progetto non intendendo lo stato intervenire finanziariamente nelle vicende idriche della sua capitale.

Ora (1861) la situazione era diversa. Benevento era diventata italiana e verso essa poteva essere applicata la legge sugli espropri per pubblica utilità prevista dalla legislazione sabauda estesa poi allo stato italiano con l'allegato F alla legge Lanza del 1865. Sta di fatto che l'amministrazione cittadina commissionò ad Abate studi per la fattibilità della sua proposta stanziando per essi 4.000 lire (corrispondenti a 45.000 e i 50.000 euro di oggi). Però, contemporaneamente, incaricò la struttura municipale (sempre diretta da Cangiano) di elaborare soluzioni alternative. La resistenza opposta dall'amministrazione napoletana all'iniziativa proposta da Abate era di triplice natura. Culturale, economica, politica. Sulla resistenza culturale ed economica si tornerà successivamente. Su quella politica, invece, si dirà subito che la questione posta dai poteri di esproprio nelle mani del governo nazionale incideva direttamente sui poteri (e sulle proprietà) del governo cittadino.

La situazione idrica ed igienico sanitaria napoletana rimase sostanzialmente immutata nel ventennio preunitario, anni in cui Londra realizzò il suo sistema fognario, Parigi la rivoluzione di Belgrand e persino Torino e Genova videro la nascita delle loro società idriche.

La politica idropotabile del Regno borbonico verso la metà del secolo che vedeva in Europa la conquista dell'acqua si manifesta nella Collezione dei reali decreti e regolamenti sovranamente approvati per la integrità, salubrità e custodia delle acque ed acquedotti della città di Napoli pubblicata nel 1853.

Sono, praticamente, le raccomandazioni e prescrizioni contenute nella *Tavola Acquaria* di Venafro, l'editto di Augusto che stabilisce le zone di rispetto e le prescrizioni colturali ai lati del canale dell'acquedotto.

Invece, “Intorno al 1830, nelle case londinesi cominciò a diffondersi, dapprima naturalmente solo nei quartieri “alti”, l'uso del water-closet che, a differenza di latrine e pozzi neri, presupponeva la disponibilità d'acqua all'interno degli appartamenti e di canali di scarico allacciati ai condotti fognari. Alla vigilia della grande esposizione del 1851 Londra si trovava in queste condizioni. Le case, nella quasi generalità dei casi, erano dotate di «un serbatoio che veniva riempito in periodi stabiliti» a seconda dei contratti sottoscritti dal proprietario con le società distributrici”. (Giorgio Bigatti La conquista dell'acqua Urbanizzazione e approvvigionamento idrico Milano 1997).

La fornitura idrica, cioè, veniva a caratterizzarsi come fornitura di pubblico servizio ad opera di società, pubbliche o private – secondo il modello francese o quello inglese -, mediante la modalità di fornitura a tariffa.

Nel caso napoletano la fornitura era a cura del municipio.

Dal punto di vista della gestione finanziaria del sistema, per quanto attiene le entrate del servizio avveniva che le entrate annue del Comune per la gestione degli acquedotti erano, traducendole grossolanamente in cifre attuali:

- Neanche un euro per l'acqua fornita agli oltre 4.000 pozzi privati
- 5.000 euro circa per la concessione delle acque fluenti, in discreta quantità asservite ad usi produttivi (una variante dell'imposta romana *vectigal*)
- 630.000 euro circa per l'affitto dei mulini

La manutenzione costava circa 90.000 euro all'anno; inoltre bisognava pagare agli eredi Carmignano una rendita di quasi 235.000 euro all'anno.

Sembrerebbe, dunque, esserci stato un attivo di gestione di circa 300.000 euro all'anno, da cui, però occorreva dedurre le spese relative al personale salariato in città ed ai tecnici ed agli amministratori.

Tale attivo, tuttavia, era più apparente che reale, perché nella gestione dei mulini “comunalì” dati in appalto i contenziosi erano continui e ben poco dei canoni venivano riscossi.

E, comunque, ragionando nei termini moderni di “ciclo idrico integrato”, occorrerebbe considerare sulle spese della città la manutenzione, ordinaria e straordinaria, del disastroso sistema fognario cittadino.

Nell'anno 1859 le entrate di Napoli come città ammontarono a ducati 1.060.000, ovvero, adottando il grossolano criterio di conversione di cui ci siamo avvalsi, circa 16.000.000 di euro. Stimando le spese fisse nei due terzi di questa cifra, con 5.000.000 di euro occorre coprire tutti gli investimenti in opere pubbliche. (Michele Santoro *L'Italia nei suoi progressi economici dal 1860 al 1910* Roma 1911)

Non stupisce, dunque, che la stessa “copertura” del canale Carmignano, opera dal costo stimato in circa 5.000.000 di euro, rimase materia di discussione per oltre settant’anni.

Nel 1864, l’uomo d’affari inglese James Close stimava il fabbisogno di investimenti in acquedotti e fognature per Napoli in 65.000.000 di lire del tempo, oltre 200.000.000 di euro di oggi. (James Close *Delle acque potabili e riforma del sistema cloacale della città di Napoli per cavaliere Giacomo Close Napoli 1864*)

Non molto minore doveva essere tale importo nel decennio precedente.

Come il governo borbonico potesse pensare che le finanze cittadine fossero in grado di affrontare questo volume di investimenti nel decennio 1850 – 1860, soprattutto considerando quello che, contemporaneamente, avveniva a Parigi e Londra, resta non chiarito. E, infatti, non fu affrontato.

D’altra parte, non si vedevano, nel Regno, iniziative di imprenditori locali nel settore idrico del livello di quelle in atto, a metà del secolo, a Torino e Genova.

Per gli strati borghesi della società, in Inghilterra e Francia, i primi decenni dell'Ottocento furono caratterizzati da un graduale ma costante avvicinamento alle istanze dell'Igienismo.

Ciò comportò una costante crescita della domanda d'acqua e di acqua in pressione nelle abitazioni. Fu questo fenomeno sociale che innescò la rivoluzione tecnologica delle modalità di fornitura.

A Napoli tale fenomeno non si verificò. Una possibile spiegazione di ciò può essere individuata nell'ampia disponibilità di manodopera servile a basso costo per il sollevamento ed il trasporto dell'acqua dei pozzi.

Nell'appendice statistica pubblicata alla fine del secondo volume della guida realizzata in occasione della settima riunione degli scienziati italiani svoltasi a Napoli nel 1845 risultano, su oltre 82.000 occupati, maschi e femmine su una popolazione di 400.000 abitanti, oltre 10.000 domestici e domestiche, oltre a 170 venditori d'acqua. Gli strati sociali alti e medi sono quantificati in circa 10.000 unità. (*Napoli e i luoghi celebri delle sue vicinanze* Napoli Stab. tip. di G. Nobile, 1845)

È difficile persino immaginare le condizioni di vita degli oltre duecentomila nemmeno censiti tra gli esercenti arti meccaniche e mestieri.

Quello che è certo è che il potere pubblico borbonico, praticamente, non realizzò lavatoi, cessi e bagni pubblici (Parigi, che nel 1816 contava ben pochi stabilimenti, prevalentemente installati lungo il corso della Senna per facilità di approvvigionamento, ne registrava un centinaio nel 1839, distribuiti in tutti i quartieri della metropoli, grazie alle canalizzazioni che trasportavano per gravità l'acqua da sorgenti lontane, e tutte quelle attrezzature di massa che distinsero la città ottocentesca per come definita, ad esempio in Guido Zucconi *La città dell'Ottocento* Roma - Bari 2001 ; né, d'altra parte, i ceti più abbienti espressero una domanda di servizi idrici moderni. Lo specifico “ritardo” di Napoli trova, dunque, origine nelle vicende del ventennio finale del regno borbonico e nelle concrete condizioni sociali, economiche e politiche della città.

Nel caso di Napoli, in questo settore, non si può parlare, quindi, di uno sviluppo precocemente interrotto. Secondo i nostri parametri di giudizio la società napoletana dei primi otto decenni dell'800 presenta tutte le caratteristiche che oggi si associano al concetto di “povertà idrica”

È, ovviamente, del tutto scorretto giudicare con occhi contemporanei una realtà così lontana nel tempo. D'altra parte, le condizioni oggettive descritte per Napoli non erano molto diverse, nei primi decenni dell'Ottocento da quelle di tutte le grandi aree urbane europee.

Ciò che preme qui sottolineare è la mancanza di dinamicità che contraddistingue in questo periodo la capitale del Regno, l'unico organismo urbano in Italia paragonabile per dimensione demografica alle grandi realtà del continente, nel quarto e quinto decennio dell'800 (ed ancora per mezzo secolo).

L'onda della rivoluzione idrica che in quegli anni attraversava le altre grandi capitali europee non toccò la grande città del golfo.



Close, nel suo già citato libro del 1866, ci informa che lo straordinario sviluppo della rete fognaria inglese (Nel 1858 il Parlamento inglese approvò la prima Legge per la Purificazione del Tamigi. Un anno dopo l'ingegnere Joseph Bazalgette cominciò un grandioso schema per la costruzione di 1300 miglia di tunnel fognari. Il suo lavoro trasformò Londra, il colera scomparve e le persone poterono finalmente camminare nelle strade senza sentirsi male dalla puzza) si attuò, nella liberal/liberista Inghilterra con la tassazione del 7% delle rendite immobiliari.

Ancora oggi, in Italia, la questione della tassazione sugli immobili è argomento sensibile.

Nella Napoli del 1850 l'argomento fu, semplicemente, assente.

Giocò un ruolo anche la mancanza di una legge efficace sugli espropri. In Francia la legge del 1852 imponeva che gli immobili fossero allacciati alla rete fognaria, quando la strada ne fosse dotata. Le strade che non ne possedevano avrebbero beneficiato dell'installazione di una rete di fognature interamente ispezionabile: tra il 1854 e il 1870 furono realizzati più di 340 chilometri di fognature.

La chiave di volta dell'azione amministrativa era un decreto del senato del 1852 che consentiva espropri molto semplificati per lavori pubblici ed autorizzava la Città a lottizzare e rivendere in proprio i terreni eccedenti incamerando la rendita fondiaria per utilizzarla per finanziare le infrastrutture.

L'intero investimento fu a carico del bilancio pubblico con un meccanismo finanziario che può così schematizzarsi: lo Stato procedeva ad espropriare i proprietari dei terreni interessati dai piani di rinnovamento, demolendo gli immobili presenti e costruendo nuovi assi viari attrezzati (dotati cioè di acqua, gas, fognature).

Per trovare il denaro necessario a queste operazioni si ricorreva massicciamente ai prestiti, da 50 a 80 milioni di franchi l'anno (a partire dal 1858, lo strumento principale di questi finanziamenti fu la *Caisse des travaux de Paris*).

Lo Stato recuperava il denaro ricevuto in prestito rivendendo i terreni urbanizzati in lotti separati a soggetti che costruivano i nuovi immobili rispettando regole urbanistiche precise. Questo sistema consentiva di dedicare ogni anno ai lavori di urbanizzazione risorse economiche raddoppiate rispetto a quelle normali di un budget municipale.

Non è questa la sede per discutere dei pregi e difetti delle scelte politiche, sociali ed urbanistiche del II° Impero. Il colera, tuttavia, si avviò a scomparire da Parigi e così tutte le patologie che avevano l'acqua come vettore. Napoli, invece, fu - come è noto - devastata dal ricorrere di *flame* coleriche delle quali quella del 1884 fu solo la più celebre.

Le prime relazioni prodotte da Abate nel 1862 a seguito dell'incarico avuto dal comune, oltre a misure sulla portata delle sorgenti, in particolare del gruppo Acquaro Pelosi (Acquaro alimentava l'antico acquedotto romano), censivano gli stabilimenti lungo il corso del fiume riportando i valori di imponibile denunciati dai proprietari come base per determinare i valori di esproprio.

Questa parte del lavoro è quella realmente innovativa. Si ponevano le basi, su dati oggettivi di redditività dichiarati dagli stessi proprietari (e se li avessero sottostimati per eludere il fisco, peggio per loro) per determinare i valori di esproprio in caso di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera

Dal punto di vista progettuale Abate rimase prigioniero della primitiva ipotesi di *restitutio* dell'acquedotto augusteo con il restauro del canale romano (quota di arrivo i circa 44 mt s.l.m. dei Ponti Rossi), una piezometrica del tutto insufficiente per alimentare in pressione le aree di espansione dei quartieri occidentali che il completamento del Corso poi Vittorio Emanuele rendeva possibile. Inoltre, a seguito del lavoro di una commissione municipale nel 1863, comparve la «cifra magica» della fornitura di 100.000 mc/gg da garantire esclusivamente sulla base di standard «parigini».

Questa cifra, frutto dell'applicazione di standard derivati da esperienze estere senza alcun riferimento ad un'analisi del potenziale della domanda idrica nella concreta situazione napoletana – attuale e di medio periodo – sarà assunta in tutte le fasi successive dell'elaborazione progettuale.

Rendendosi conto, Abate ipotizzò la realizzazione di un sifone di ben 53 km che affiancasse l'acquedotto romano per sfruttare la quota piezometrica delle sorgenti (oltre 300 mt.)

Dalla primitiva elaborazione ed illustrazione del 1840, attraverso la più matura esposizione presentata nel 1864, sino alla sua definitiva riformulazione per adeguarla alle prescrizioni municipali – esposta, con annesso capitolato, il 15 Marzo 1871 - l'idea progettuale di Abate aveva abbandonato via via la sua primitiva semplicità, ovvero il recupero del tracciato romano ed il restauro delle parti di opera irrimediabilmente perse o rovinate, per trasformarsi nel progetto di un nuovo acquedotto.

Nulla di diverso, in fondo, rispetto alla vicenda dell'acquedotto romano Pia Acqua Marcia.

In realtà, questo nuovo progetto di Abate era intrinsecamente destinato al fallimento.

Per raggiungere tale capacità non erano sufficienti le sorgenti alte di Serino (371 metri s.l.m.) che alimentavano l'antico acquedotto augusteo. Occorreva captare le sorgenti basse, le Urciuoli, ben più abbondanti (330 metri s.l.m.).

Per raccordare tale captazione al tracciato dell'acquedotto romano, che traeva origine dalle sorgenti alte, si rendeva, perciò, necessario realizzare un lungo traforo attraverso i rilievi che separano il Sabato dalla Solofrana.

Su questo elemento si appuntarono le principali critiche al progetto Abate: « ... *nel Progetto Abate occorre un traforo fra S. Michele, Forino, e Moschiano della lunghezza di 13 chilometri e mezzo; cioè di un chilometro ed un terzo circa di più del traforo del Moncenisio; e con pozzi di diverse profondità da 37 fino a 265 metri*», oltre ad un sifone di 53 km DN 600 .

Negli anni trascorsi tra il 1861 ed il 1867 erano definitivamente tramontate le proposte degli ambienti tecnici municipali di sfruttare le acque basse delle falde ad oriente di Napoli sollevandole con un complesso sistema di pompaggi; analoga proposta era avanzata per le acque del Carmignano. Questo era il progetto alla base dell'offerta Craven (offerta Keft e Mamby 1864) che riguardava le acque di proprietà della città. I costi di impianto e, soprattutto, di gestione in tal caso sarebbero stati insostenibili.

Il dibattito tecnico (con l'eccezione del progetto Tessitore del 1866 che proponeva di utilizzare le acque del Torano) si focalizzò – ferma restando la scelta delle sorgenti di Serino e delle acque derivanti dal massiccio del Terminio – sul problema di quale fosse il tracciato più opportuno per condurle a Napoli.

In nessun caso fu messo in discussione il requisito dei 100.000 mc/giorno da fornire. Che ciò implicasse il raddoppio dei consumi attuali (nel confronto con particolari annate precedenti il triplicarli) in un contesto socioeconomico contraddistinto dalla decisa opposizione alla tassazione della proprietà fondiaria come il 7% del monte affitti praticato in Inghilterra per puntare, dunque, sulla crescita di una domanda di mercato secondo il classico schema di project financing in un mercato dove la stragrande maggioranza della popolazione non manifestava tale domanda (*tanto a Napoli di lavatoj non ce n'è e ... la classe non colta non c'è affatto abituata alla nettezza*) è argomento non presente nelle elaborazioni tecnico economiche del periodo.

Argomento però rilevante visto che i preventivi relativi agli investimenti necessari per realizzare i vari progetti (tra l'altro quasi sempre corredati da proposte di concessione) variarono presto dai 7 milioni di lire ai 38.

In termini moderni: Quale sarebbe stato il *break even point* o punto di pareggio cioè il livello di produzione o di fatturato in cui i ricavi totali avrebbero eguagliato i costi totali (fissi e variabili) rappresentando la soglia critica, sotto la quale l'azienda avrebbe subito perdite e sopra la quale avrebbe generato profitti?

Il dibattito sui tracciati poteva ritenersi concluso con la pubblicazione del raffronto analitico di Verneau del 1868 (*Studio generale sulla condotta delle acque di Serino in Napoli*) con l'indicazione del tracciato proposto da Mendia verso la Valle caudina e la collina di Cannello come il più economico e funzionale, abbandonando definitivamente, quindi, il tracciato dell'Augusteo) Sorgeva ora l'esigenza di elaborare un progetto, almeno a livello di progetto di massima.

La scelta di rinunciare a dotarsi di un proprio progetto di acquedotto, adottata dall'amministrazione Capitelli sin dal suo insediamento nel 1868, escludeva in radice la realizzazione dell'opera con appalto diretto da parte del Municipio.

Ci si rimetteva alla razionalità imprenditoriale del concessionario con la presunzione di poterne condizionare i comportamenti attraverso lo strumento della concessione.

Che questo fosse pura illusione verrà dimostrato dal seguito della vicenda.

Modalità di realizzazione Contratto e sua gestione

Si apriva nei primi anni '60 dell'ottocento una fase di convulsa negoziazione tra il Comune e gli aspiranti alla concessione, ammessi sulla base di una cauzione irrisoria (cento/duecento mila lire per un'opera di decine di milioni).

In questa fase il comune di Napoli – oltre ad aver rinunciato a dotarsi di un proprio progetto - non disponeva neanche di uno schema di concessione tipo né si attivava per realizzarlo, magari rifacendosi alle esperienze delle concessioni esistenti a Torino, a Genova o a Roma

Nel 1870 comparve, sulla scena municipale, un'offerta di concessione a nome Woolbert e Fawcett, concessione fortemente sostenuta dal prefetto marchese D'Afflitto, corredata da un deposito cauzionale di 200.000 lire presso la Cassa Municipale (la tesoreria). Errico (Henry) Fawcett era un esponente della finanza anglo-cattolica presente, in associazione con importanti nomi dell'aristocrazia romana, nel capitale della Società Pia Acqua Marcia, titolare della concessione data da Pio IX e riconosciuta de facto dal nuovo stato italiano.

Al di là delle considerazioni politiche giocavano a favore della proposta Woolbert e Fawcett considerazioni oggettive. L'acquedotto dell'Acqua Marcia a Roma era la testimonianza concreta di una capacità ingegneristica ed imprenditoriale effettiva. Woolbert non si era limitato a disegni e calcoli. Fawcett i capitali li aveva trovati ed impiegati

La giunta municipale immediatamente creò una commissione per trattare l'offerta Woolbert e Fawcett, commissione composta dagli assessori De Monte (relatore), Fusco e Le Piane e dal consigliere Corrado, che relazionò positivamente il 10 febbraio '71.

La commissione aveva concordato con gli aspiranti concessionari modifiche sull'offerta definendo una bozza di capitolato - contratto di 28 articoli.

I punti principali di questa erano: il comune si riservava di sottoporre il progetto Woolbert di derivazione delle sorgenti Orciuoli ad un parere tecnico indipendente e si obbligava a richiedere al governo la dichiarazione di pubblica utilità per l'esproprio delle sorgenti.

La società concessionaria avrebbe realizzato un acquedotto in muratura da Serino sino a Canello – modello acqua Marcia - , secondo un proprio tracciato (basato, probabilmente, sui precedenti lavori di Mendia, Laurenzano e Vernau) e di lì, mediante due sifoni in grado di garantire 100.000 metri cubi al giorno, a Napoli (in realtà l'impegno immediato era per 60.000 mc) distribuiti in tre serbatoi, rispettivamente di 20.000 mc. a quota 180 mt. s.l.m., di 20.000 mc. a quota 90 mt. s.l.m. e di 20.000 mc. a quota 40 mt. s.l.m.

La società concessionaria si obbligava a realizzare una rete cittadina di distribuzione di 100 km. con obbligo di fornire acqua a chiunque intendesse sottoscrivere un contratto di fornitura. La fornitura sarebbe stata ad alta pressione ed a chiave libera. Il contratto presentava un preciso cronoprogramma dei lavori; la concessione avrebbe avuto la durata di 50 anni dal termine dei lavori, con diritto di riscatto del comune al costo del capitale non ammortizzato più il 20% ed un terzo degli utili sino al termine della concessione.

Il comune avrebbe avuto una fornitura gratuita di 5.000 mc/giorno più il diritto di acquisto di acqua ad una tariffa di 10 cent. al mc (che non poteva rivendere in concorrenza al concessionario); la tariffa per i privati era di 25 cent. al mc.

Erano, più o meno, le condizioni di concessione dell'acquedotto romano dell'Acqua Marcia.

Immediatamente si levarono voci critiche verso la decisione, che stava maturando, di concedere l'affare alla cordata romana e contro offerte. Dell'ing. Marcello Rougier troviamo una prima traccia, giovanile, nel 1859. Nella seconda guerra di indipendenza un suo coraggioso intervento salvò il ponte di Boffalora, minato dagli austriaci, permettendo alle truppe francesi di passare il Ticino, premessa alla vittoria di Magenta. Ancora più chiari gli indizi di collegamenti alla Destra risorgimentale piemontese per la Società Generale di Credito Provinciale e Comunale.

Forse non è del tutto illecito parlare di precoce scontro tra quelle che, successivamente, sarebbero state chiamate finanza laica e finanza cattolica. Quello che è certo è che il consiglio comunale passato alla Sinistra storica deliberò, nella seduta dell'8 aprile del 1871 (singolare tempismo: cinque giorni dopo la presentazione dell'offerta) la concessione della conduzione delle acque di Serino a Napoli a Marcello Rougier & C. sulla base del capitolato/ contratto Woolbert e Fawcett.

Naturalmente D'Afflitto, questa volta come prefetto, negò la sua autorizzazione all'atto amministrativo eccependo la sua natura di trattativa privata (si poteva, evidentemente, trattare privatamente ma solo con i propri amici).

Lo scontro tra D'Afflitto ed il presidente del consiglio Lanza sulla linea politica di alleanza con i cattolici propugnata dal prefetto ed avversata dal governo, si risolse nella completa sconfessione del prefetto stesso e nelle sue conseguenti dimissioni. Intanto, il 2 marzo 1872, anche il sindaco Paolo Emilio Imbriani presentò le sue dimissioni. Il Consiglio comunale fu sciolto nel giugno successivo.

Ma, in sostanza, che si intendeva per concessione?

Sintetizzando: un'amministrazione affida una concessione ad un'impresa per realizzare un'opera pubblica la cui gestione, secondo il parere dell'impresa che ne assume il rischio, permetterà di recuperare l'investimento da essa effettuato attraverso l'offerta di un bene o servizio di cui un privato cittadino deciderà di avvalersi ad una determinata tariffa concordata o negoziata tra concessionario e concedente. L'assunzione del rischio di impresa da parte del concessionario può anche venire temperato da varie, possibili forme di garanzia pubblica.

Nel caso che stiamo esaminando, *l'affare delle acque a Napoli*, per la procedura di concessione scelta, esse erano, essenzialmente, due: la garanzia di prodotto e la garanzia di interesse.

Nel primo caso, l'amministrazione concedente si impegnava a ritirare un determinato quantitativo d'acqua ad una determinata tariffa. Nel secondo, l'amministrazione concedente assumeva l'obbligo di garantire un determinato rendimento al capitale investito dal concessionario.

Esistevano, naturalmente, altri schemi di concessione possibile, come nel caso dell'*affermage*, (lease contract), molto diffuso in area francese, in cui le reti erano finanziate dal pubblico e affittate al privato per ristorare il debito relativo. Almeno un'offerta pervenuta al comune di Napoli, quella a nome di Hennebique con progetto dell'Ing. Barthélemy, era riconducibile a tale schema.

In generale esistono in tutto il mondo innumerevoli esempi in cui il privato viene coinvolto in operazioni di project financing o di outsourcing per realizzare cose specifiche o svolgere attività circoscritte. Nei casi di successo riscontriamo, nella quasi totalità dei casi, un essenziale requisito: la presenza di una forte e qualificata struttura pubblica in grado di garantire indirizzo e controllo sull'attività privata.

Era possibile anche avvalersi di soluzioni intermedie, come avvenne nel caso di Bologna dove l'ufficio tecnico del Comune, ed in particolare l'Ing. Antonio Zannoni, fu in grado di progettare un moderno acquedotto partendo dall'iniziale progetto di ripristino di un condotto romano in disuso da tempo. Il Comune di Bologna, come già detto, approvò il progetto di riattivazione dell'acquedotto nel dicembre 1871 affidandone la realizzazione in concessione alla S.N.A.G. - Società Nazionale Gasometri ed Acquedotti -. La direzione lavori fu affidata a Zannoni stesso; i lavori furono conclusi nel 1881.

Sarebbe stato anche possibile, in linea di principio, realizzare l'opera, l'acquedotto del Serino, con la modalità attualmente definita in house, sulla base di un progetto del Comune commissionato a progettisti privati o sviluppato da personale comunale per realizzarla mediante appalto o cottimo.

Il Comune avrebbe dovuto, in tal caso, emettere titoli di debito d'importo pari all'investimento ed alle spese di impianto e prima gestione dell'impresa.

Lo sviluppo delle municipalizzate in area padana nel ventennio conclusivo del XIX secolo dimostra quanto la scelta dell'in house fosse non solo possibile ma anche profittevole.

Qualche dubbio sull'efficacia o, perfino, sulla legittimità del capitolato approvato dal consiglio comunale napoletano Il 14 gennaio 1872, capitolato che riproponeva, sostanzialmente, la concessione Rougier annullata dall'autorità prefettizia perché data a trattativa privata, doveva essere presente anche nella giunta. Infatti, esso fu sottoposto, con modeste varianti, alla riapprovazione del consiglio comunale il 28 marzo del 1873. In una successiva seduta, il 28 maggio, si stabilì nel 5 giugno successivo (otto giorni dopo!) il termine improrogabile per la presentazione delle offerte. Analizzando più dettagliatamente i 41 articoli di tale documento posto a base della gara - ad asta pubblica a schede segrete - è possibile constatare tutti gli elementi di debolezza presenti nella posizione dell'ente pubblico concedente. Tali elementi contribuirono allo sviluppo di una vicenda che portò alla stipula di un contratto estremamente svantaggioso per il Comune di Napoli.

Ad esempio, il capitolato rimetteva al concessionario lo sviluppo dell'intera fase progettuale. Sull'argomento, l'art. 2 prevedeva che *"... l'aggiudicatario si obbliga di condurre nella Città di Napoli a tutto suo rischio, spese e pericoli le acque potabili e pure, prendendole alle sorgenti di Serino denominate Acquara, Pelosi ed Orciuolo, secondo il piano artistico che si obbliga depositare presso il Municipio, una con l'offerta economica ..."*.

È chiaro, dunque, che il piano artistico, ovvero il progetto, dovesse essere depositato contestualmente all'offerta economica. E, infatti, proseguiva l'art. 2 *"... Il piano d' arte che accompagna l'offerta dell'aggiudicatario definitivo sarà dalla Giunta sottoposto ad esame tecnico, per costatarne la buona attuabilità. Se è riconosciuto inattuabile nella sua generalità, l'aggiudicazione s'intenderà risolta amministrativamente a tutto danno del concessionario con la perdita della cauzione provvisoria. Se richiede soltanto modifiche parziali, l'aggiudicatario si obbliga di eseguirle ..."*.

È interessante notare che nella Relazione descrittiva del progetto annesso alla domanda di concessione presentata da Charles Mamby e Jean Albert Roberti, “domanda” che fu poi effettivamente accolta, su tale condizione prevista nel capitolato si affermava testualmente: *“... solo un piano di massima per ora si è creduto presentare ... e per una Società che va ad anticipare milioni, a tutto suo rischio e pericolo, per qui condurre le acque necessarie alla popolazione, si è già detto di troppo ...”*

Per rendere oltremodo espliciti i reali rapporti di forza tra concedente e concessionario e quale efficacia effettiva avessero le condizioni previste in capitolato, Mamby e Roberti aggiungevano: *“... a dare atto a questa condotta d'acqua tanto interessante, però non basta per certo né il progetto di massima, qui sopra esposto, né quello che a suo tempo si farà presente. Per portare quelle acque a Napoli vi occorrono milioni non solo, ma occorrono in breve spazio di tempo e molti.”*

E il lavoro progettuale dei tecnici napoletani? Nel volume del 1885 compare un «ringraziamento» ad essi da parte della concessionaria. Ma nessun riconoscimento economico.

In realtà il «progetto» allegato all'offerta, dell'inglese Bateman, era un grossolano disegno a scala molto grande. Bateman prevedeva un sifone di 90 km!

Il vero progetto fu elaborato dai francesi della General des eaux nel 1881/82

Stipulare un contratto con un tale grado di incertezza presupponeva l'esistenza di un'impresa particolarmente remissiva.

Mamby e Roberti si dimostrarono di ben altra pasta. “*Affaristi plagiarii e prestanomi del noto affarista Giacomo de Martino*” li definì lividamente Felice Abate. Più semplicemente, erano esponenti tipici di quella razza di concessionari che, in presenza di un'amministrazione inadeguata, spolparono il pubblico erario verso la fine dell'Ottocento fino a rendere necessaria, nel caso delle ferrovie, la loro pubblicizzazione nel 1905.

Mamby (spesso riportato come Manby), d'altra parte, era un nome noto sulla scena napoletani. Già nel 1864 si era presentato, in associazione con Kreeft e Comp. di Londra con un'offerta per fornire di nuove acque potabili la Città di Napoli, offerta che concerneva l'acqua del Volturno, del Sarno (sic!) e quella del bacino di Volla. Gli aspiranti concessionari erano giocatori duri e flessibili. Questo possiamo riscontrarlo nell'intera loro condotta. Per ora, basti un esempio.

Il capitolato prevedeva che gli oneri di esproprio ricadessero sui concessionari (art. 3). Nell'offerta del 3 aprile, Mamby e Roberti provarono a ribaltarli sul comune in forma di rimborso a valersi sulla quota parte dei futuri profitti del comune; questa clausola era assente nella rimodulazione dell'offerta presentata il 15 maggio. Quando è troppo è troppo.

Comunque, proseguendo l'analisi del capitolato finale, il cuore della concessione consisteva nella costruzione a rischio e spesa da parte dei concessionari *“di un acquedotto in fabbrica coperto, capace di portare almeno 170,000 metri cubi di acqua al giorno dalle sorgenti di Serino al Monte di Cannello, ... munito di canali di scarico in fabbrica, per lo spurgo in caso di riparazione da farsi al medesimo, ed ... dei trombini ossia luci d'ingresso per gli uomini incaricati della sorveglianza e visita dell'acquedotto”* (art. 4), nonché di *“due sifoni in ghisa o ferro laminato senza perni di congiunzioni, e tre serbatoi in fabbrica muniti di tutte le opere necessarie ad un regolare servizio permanente e continuo ... capaci per ora di portare da Cannello a Napoli 100,000 metri cubi di acqua al giorno.”* (art. 5), ed inoltre di *“tre serbatoi situati l'uno alla quota non minore di 180, l'altro di 90, ed il terzo di 40 metri sul livello del mare”*.

E' interessante che il terzo serbatoio quello a quota 40, non sia mai stato costruito.

L'art. 6 prevedeva, altresì, che il concessionario collocasse a proprie spese *“nelle strade di Napoli e in quelle dei Villaggi del suo territorio amministrativo fin dal principio almeno 100 chilometri di tubi in ferro o ghisa od in altro materiale accettato dal Municipio, di varia dimensione, secondo un piano prestabilito da approvarsi dal Municipio ... capace di distribuire proporzionalmente tutta l'acqua condotta...”*.

Queste condizioni furono tutte accettate nell'offerta Mamby e Roberti. Tuttavia, questa semplicemente si limitava ad ignorare tutta una serie di prescrizioni tecniche presenti nel capitolato offrendo il minimo richiesto per una corretta gestione tecnica dell'acquedotto. L'ulteriore sviluppo della rete era subordinato al collocamento dei primi 100.000 metri cubi.

Più interessante appare la definizione delle modalità del servizio: *“La distribuzione dell’acqua sarà fatta col sistema detto ad alta pressione, servizio costante ed a chiave libera. Il prezzo sarà pagato a seconda del consumo risultante o dai misuratori che l’aggiudicatario applicherà a spese dei privati ad ogni condotta, o da altro sistema che potrà riputarsi più conveniente, e che potrà adottarsi d’ accordo col Municipio. Beninteso però che ciascun richiedente, qualunque sia il suo consumo giornaliero, è obbligato a pagare almeno per un ottavo di metro cubo al giorno per ogni abitazione, officina, bottega, basso od altra separata località”*. (art.12 del capitolato, art. 13 nell’offerta Mamby e Roberti).

Venivano qui posti alcuni capisaldi che hanno sempre contraddistinto (almeno sino a tempi molto recenti) il servizio idrico a Napoli: servizio costante ad alta pressione per ogni utenza (nessun ricorso a sistemi di sollevamento condominiale), misuratori collocati a spese dei privati su ogni punto di fornitura, minimo contrattuale. Costruzione e manutenzione degli impianti interni alle proprietà a cura e spesa dei privati. (art. 21)

Osserviamo ora alcuni passaggi realmente essenziali per interpretare questa fase dell'affare delle acque: l'art. 37 del capitolato affermava “ ... *E' riserbata all'aggiudicatario la facoltà di costituirsi con altri in società speciale per l'esecuzione della condotta delle acque, di cui è subbietto nel presente capitolato, senza però menomare gli obblighi, le garanzie o la responsabilità dell'aggiudicatario, obblighi tutti che s'intendono trasfusi nella compagnia la quale si sostituirà all'aggiudicatario, come se essa avesse fin dal primo momento contrattato. Questa sostituzione però allora soltanto avrà luogo, quando il Municipio avrà conosciuta la idoneità del la società costituita*”.

L'offerta di Mamby e Roberti sull'argomento prevedeva (art. 38): *“I Concessionari avranno facoltà di costituire una speciale Società Anonima per l'esecuzione della presente Concessione per la condotta delle acque etc.”*.

È evidente che il comune intendeva offrire la possibilità ai concessionari di affiancarsi ad altri soci; Mamby e Roberti, invece, rendendo responsabile per l'esecuzione della Concessione una speciale Società Anonima prefiguravano sin dall'inizio la vendita a terzi di tale società con annessa Concessione e relativi obblighi e vantaggi. È a tal fine importante la richiesta al comune di Mamby e Roberti di adoperarsi per ottenere l'esenzione dalle sub – aste, ovvero l'esenzione dall'obbligo di eseguire gare pubbliche per l'esecuzione dei lavori. Lo scenario dell'affare delle acque era completo.

Come definire, in termini moderni, la procedura di gara seguita dal Comune di Napoli?

Non siamo in presenza di un appalto pubblico di lavori, mancando un progetto preliminare posto a base di gara. Non siamo neanche in presenza di un appalto pubblico di servizi, mancando il requisito di universalità del servizio pubblico; il “pubblico”, tuttalpiù, era un cliente privilegiato della fornitura delle nuove acque.

Molte modalità della procedura ricordano quelle già definite appalto concorso.

Più propriamente possiamo affermare che siamo in presenza di una procedura negoziata con caratteristiche di dialogo competitivo.

Il dialogo fu, in effetti, più che competitivo quasi una rissa, con offerte migliorative che si susseguivano ed attacchi pubblici alle offerte degli altri concorrenti.

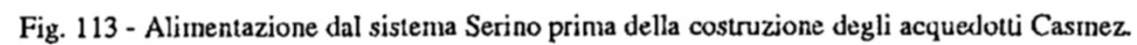
Il cuore del contendere fu la garanzia di minimo prodotto ovvero l'interesse garantito sul capitale investito al di là dei risultati economici dell'esercizio della concessione. Tale condizione vessatoria, assente nell'offerta finale di Mamby e Roberti – a ciò costretti dall'offerta di altri concorrenti, fu reintrodotta nella stesura finale del contratto del 1882. A nulla valsero le proteste degli esclusi.

Fu questa la corda che strangolò il bilancio del comune di Napoli nei 25 anni successivi.

In termini più chiari, il Comune era tenuto a pagare ogni anno al concessionario la differenza tra 1.800.000 di lire (il 6% dei 30.000.000) e l'utile della Società. Sulla gestione di questa il Comune aveva solo confusi poteri ispettivi però aveva il potere di determinare le tariffe di fornitura.

Come si uscì da questa tenaglia finanziaria? Con la vendita di acqua ad altri comuni (non prevista nel decreto di dichiarazione di pubblica utilità né negli atti contrattuali). La strategia ebbe successo, anzi troppo. Sin dagli anni '20 del Novecento i 100.000 mc/gg si dimostrarono insufficienti.

Ma Serino fu l'unica acqua disponibile nell'area metropolitana di Napoli sino al 1962 quando lo Stato, attraverso la Cassa del Mezzogiorno, realizzò l'Acquedotto Campano. L'acqua di Serino alimentava persino S. Maria Capua Vetere e Procida



L'Italia del miracolo economico si dotava, finalmente, di un quadro legislativo coerente (la legge 129/63 Piano Regolatore Generale degli Acquedotti) e di strumenti pubblici effici (la Cassa per il Mezzogiorno)

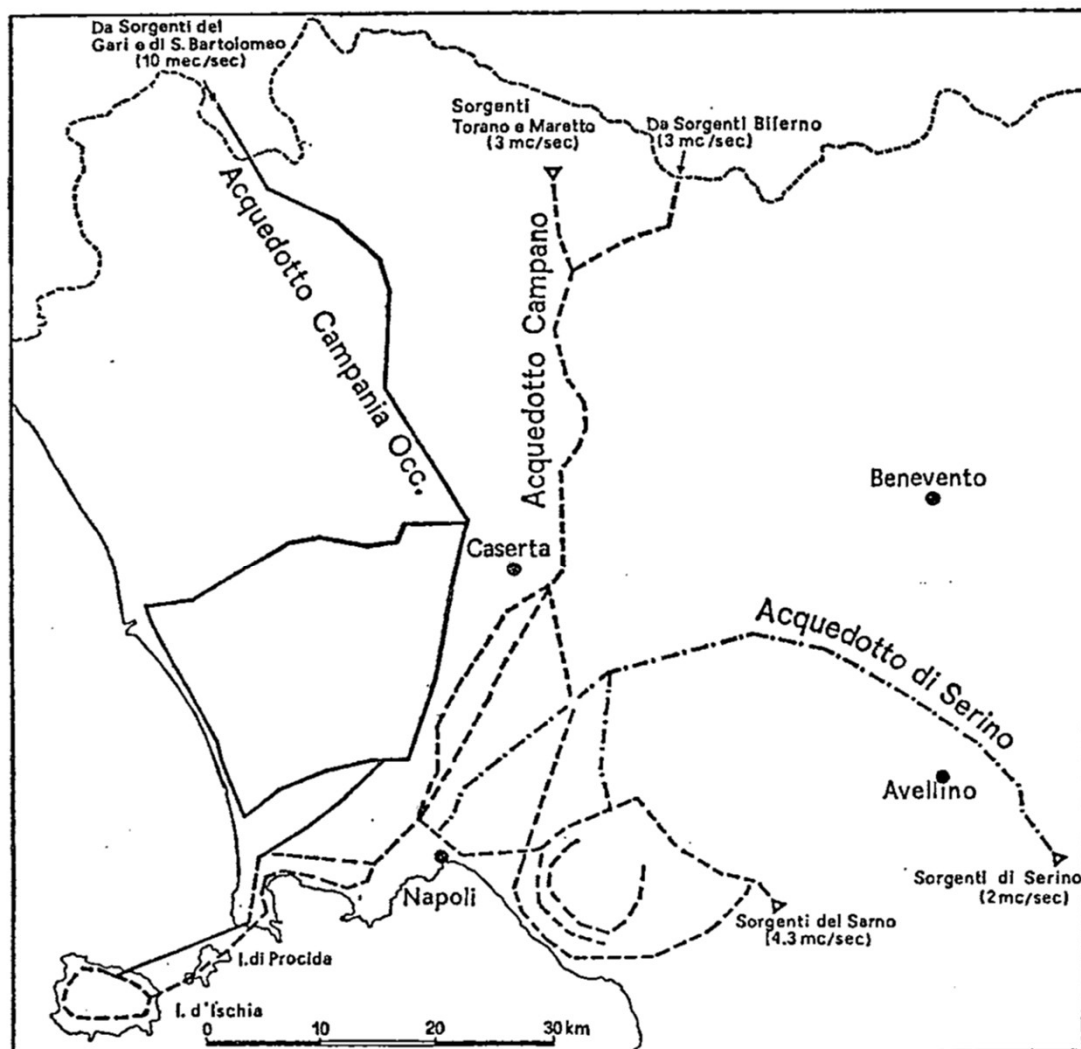


Fig. 115 - Strutture idriche a servizio, oggi, dell'area metropolitana di Napoli.

Grazie