
Danno ambientale: ai rimedi destiniamo solo il 5% delle tariffe

*Laboratorio SPL
Collana Acqua*

Abstract

Sin dal 2000 le direttive europee raccomandano di considerare tra i costi del servizio idrico il costo delle misure necessarie a rimediare ai danni arrecati all'ambiente. Un principio che è a lungo rimasto disatteso, giacché i regolamenti attuativi (MATTM) sono stati emanati solo a distanza di quindici anni, nel 2015.

AEEGSI ha affrontato il tema esplicitando i costi ambientali e della risorsa tra le determinanti della tariffa. Pur tuttavia numerosi aspetti applicativi sono ancora in attesa di definizione.

Il ritardo accumulato, misurato dai danni all'ambiente e dalle mancate opportunità di sviluppo, è ingente.

Since 2000 the European directives recommend to include among the integrated water service costs the expenditures needed to implement the necessary measures to mend the damage caused to the environment. A principle that has been ignored for a long time, as the implementing guidelines (MATTM) were issued only fifteen years later, in 2015.

AEEGSI addressed the topic identifying the environmental and resource costs among the tariff determinants. Nevertheless many application-related aspects are still waiting for a definition.

The delay measured by the ecological damage caused and by the missed opportunities of development is huge.

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, CO.MO.I. Group, Veolia, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CRIF Ratings, Cassa per Servizi Energetici e Ambientali, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Francesca Signori, Samir Traini

e-mail: laboratorio@refricerche.it

Gli ultimi contributi

- n. 63 - Acqua - L'efficienza nel settore idrico italiano: punti fermi e questioni aperte, giugno 2016*
- n. 62 - Acqua - La gestione industriale del servizio idrico: scenari di crescita, maggio 2016*
- n. 61 - Acqua - Investimenti nel SII: 2 miliardi di euro il "potenziale inespresso", maggio 2016*
- n. 60 - Acqua - Il grossista industriale: da garante dell'approvvigionamento idrico a finanziatore delle opere, maggio 2016*
- n. 59 - Acqua - Alla ricerca dell'efficienza, aprile 2016*
- n. 58 - Acqua - Qualità contrattuale rinforzata: arrivano standard minimi, rimborsi automatici, premi e penalità, marzo 2016*
- n. 57 - Acqua - Gli affidamenti nel tempo della responsabilità e delle scelte, marzo 2016*
- n. 56 - Acqua - La nazionalizzazione dell'industria idrica è una proposta irresponsabile, febbraio 2016*
- n. 55 - Acqua - Regolazione indipendente e scala provinciale: un progetto industriale per i SPL, febbraio 2016*
- n. 54 - Acqua - Partecipate pubbliche: le nuove regole dimenticano i servizi a rete di rilevanza economica, febbraio 2016*

Tutti i contributi sono liberamente scaricabili, previa registrazione, dal [sito REF Ricerche](#)

La missione

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

*Donato Berardi
Direttore
e-mail: dberardi@refricerche.it*

*Editore:
REF Ricerche srl
Via Saffi 12 - 20123 Milano
tel. 0287078150
www.refricerche.it*

ISSN 2531-3215

Danno ambientale: ai “rimedi” destiniamo solo il 5% della tariffa

L'attenzione dell'Europa al tema ambientale

L'ambiente al centro dell'azione del legislatore comunitario

La politica comunitaria degli ultimi decenni ha posto al centro dei propri obiettivi la protezione dell'ambiente. Un primo intervento, afferente il ciclo dell'acqua, risale agli anni Novanta, con la [Direttiva 91/271/CEE](#), che ha sancito l'obbligatorietà del collettamento e delle depurazione delle acque reflue urbane.

"Recupero integrale dei costi" e "chi inquina paga": i due principi chiave

In epoca più recente la Direttiva quadro sulle acque ([Direttiva 2000/60/CE](#)) ha sancito il principio del “recupero integrale dei costi” (full cost recovery), che include anche i costi ambientali e della risorsa, e il principio “chi inquina paga”, che statuisce che i costi delle ricadute negative sull'ambiente debbano essere addossati al soggetto inquinatore¹. La direttiva individua come obiettivi la protezione e il ripristino dei corpi idrici e la riduzione dell'inquinamento. A tal fine auspica una politica dei prezzi/tariffe che incentivi l'uso efficiente delle risorse idriche e un adeguato meccanismo di contribuzione a carico degli utilizzatori/inquinatori.

Il Testo Unico ambientale costituisce la normativa nazionale di riferimento

La legislazione nazionale è stata chiamata a recepire questi principi. Il d.lgs. 152/2006 (c.d. [Testo Unico ambientale](#)) ha recepito i principi sulla tariffazione² e ha demandato al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) la definizione delle componenti del costo ambientale e della risorsa³. Pur tuttavia, il relativo decreto attuativo è stato adottato solo di recente ([DM 24 febbraio 2015, n. 39](#)): ci sono voluti quasi dieci anni per arrivare a codificare i criteri per la definizione del costo ambientale e della risorsa⁴.

Ad AEEGSI il compito di attuare i principi comunitari

In questo ampio lasso temporale le funzioni di regolazione e controllo sul servizio idrico integrato sono state trasferite all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) cui è stata demandata anche l'attuazione dei principi di “recupero integrale dei

1 Per un approfondimento si rimanda all'Allegato 1.

2 Art. 119, c.1, Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità (...), le Autorità competenti tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, prendendo in considerazione l'analisi economica (...) e, in particolare, secondo il principio «chi inquina paga». Art. 154 c. 1, La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è 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, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento degli Enti di governo dell'Ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga». Art. 154 c. 2, Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio “chi inquina paga”, definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua.

3 A rinforzo di questo percorso, di recente l'art. 70 del collegato ambientale alla legge di stabilità 2016 (Legge 28 dicembre 2015, n. 221) ha previsto che “... Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi per l'introduzione di un sistema di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA).”

4 Per un approfondimento si rimanda all'Allegato 2.

Danno ambientale: ai “rimedi” destiniamo solo il 5% della tariffa

costi” e “chi inquina paga”, nonché l’individuazione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, da fissare anche in proporzione al grado di inquinamento ambientale derivante dai diversi tipi e settori d’impiego e ai costi conseguenti a carico della collettività.

Nella tariffa è riconosciuta una componente a copertura dei costi ambientali e della risorsa

AEEGSI ha individuato nei costi ambientali e della risorsa una determinante del fabbisogno di investimenti del sistema idrico e previsto una specifica componente tariffaria a copertura (componente ERC della Delibera [643/2013/R/idr](#)). A tal fine, la Delibera [662/2014/R/idr](#) ha individuato ed esplicitato nella componente ERC i costi ambientali e della risorsa riconosciuti dal metodo tariffario a partire dal 2015⁵.

Di recente, il tema dei costi ambientali è stato nuovamente affrontato, in vista dell’avvio del secondo periodo regolatorio 2016-19 (Delibera [664/2015/R/idr](#)), e codificato nel metodo tariffario (MTI-2)⁶.

I costi ambientali nella regolazione AEEGSI

Nella delibera [662/2014/R/idr](#), AEEGSI ha individuato i costi ambientali e della risorsa e previsto che, per l’anno 2015, venissero esplicitati dagli Enti di Governo d’Ambito (EGATO) come quota parte dei costi operativi già riconosciuti al gestore con la predisposizione tariffaria 2014-2015. Per quanto riguarda i costi di capitale, invece, il provvedimento rimandava al secondo periodo regolatorio (dal 2016 in avanti). In questo senso, ad esempio, il riconoscimento a valere sulla tariffa 2015 dei costi di progettazione degli impianti di depurazione, a tutti gli effetti riconoscibili come costo ambientale perché destinati a “riparare” il danno arrecato all’ambiente, ha riguardato i soli costi operativi e non i costi di investimento.



⁵ In una prima fase, il Metodo Tariffario Idrico, prevedeva la componente ERC fosse pari a zero.

⁶ Giova sottolineare come la volontà di giungere ad una esplicitazione dei costi ambientali costituisca una innovazione sensibile in termini di trasparenza, anche rispetto alle più avanzate esperienze internazionali di regolazione. Il regolatore inglese, ad esempio, riconosce i costi ambientali ma non prevede che siano esplicitati tra i costi operativi.

Danno ambientale: ai "rimedi" destiniamo solo il 5% della tariffa

La componente ERC contiene alcuni oneri locali e altri costi operativi

Il provvedimento coerentemente con le "Linee Guida" che il MATTM stava definendo, ha individuato un primo insieme di oneri da riconoscere come componente ERC per il 2015, ovvero:

- oneri locali (canoni di derivazione e sottensione idrica, contributi a comunità montane),
- altri costi operativi, per la quota destinata "all'attuazione di specifiche misure connesse alla tutela ed alla produzione delle risorse idriche o alla riduzione/eliminazione del danno ambientale o finalizzati a contenere o mitigare il costo-opportunità della risorsa".

Il costo ambientale e della risorsa nel secondo periodo regolatorio

Per il secondo periodo regolatorio (2016-2019), il documento di consultazione (DCO 577/2015/R/idr) ha confermato per la componente tariffaria a copertura dei costi ambientali e della risorsa (ERC) i criteri adottati nel primo periodo regolatorio, ma ha considerato la possibilità di ampliare la tipologia di oneri riconosciuti nella componente ERC, proprio in coerenza con le linee guida varate nel frattempo dal MATTM.

Con l'adozione del MTI-2, AEEGSI ha quindi stabilito che la componente ERC sia individuata dall'insieme dei costi ambientali (EnvC), legati all'attività di depurazione, e dai costi della risorsa (ResC), rappresentati invece dagli oneri locali⁷.

La sua valorizzazione è data dalla somma di due componenti: i costi ambientali e della risorsa considerati endogeni (ERC_{end}), cioè la quota parte dei costi operativi riferibile alla depurazione, alla potabilizzazione e alle operazioni di telecontrollo, e i costi ambientali e della risorsa considerati invece aggiornabili (ERC_{ai}), in quanto riferiti alla quota parte degli oneri locali, destinata alla realizzazione di attività di tutela, produzione delle risorse idriche, riduzione ed eliminazione del danno ambientale e mitigazione del costo-opportunità della risorsa.

Necessario prevedere un elenco dettagliato e il più possibile esaustivo dei costi riconoscibili

Al di là di queste indicazioni e delle classificazioni, non è stato pur tuttavia approntato un elenco esaustivo dei costi riconoscibili. Un aspetto che, anche in relazione alle indicazioni rinvenibili dalla direttiva quadro sulle acque (Direttiva 60/2000/CEE), sembra suggerire la necessità di approfondimenti, e.g. con riferimento ai servizi sociali e alla sicurezza dei territori che garantiscono la captazione e agli impatti prodotti dalla presenza di grandi infrastrutture. E' altresì rimasta inevasa la richiesta di esplicitazione dei costi di capitale riconoscibili come costo ambientale e della risorsa, come quelli per la realizzazione degli impianti⁸.

Box - il valore degli ERC nel primo e nel secondo periodo regolatorio

Con la *determinazione n. 4-DSID del 31 marzo 2015*, AEEGSI ha fissato le modalità per la raccolta dei dati da parte dei soggetti competenti alla predisposizione tariffaria per il primo periodo regolatorio. Le informazioni riguardanti, tra le altre, l'esplicitazione dei costi

⁷ Rientrano in questa fattispecie i canoni di derivazione e sottensione idrica, i contributi per consorzi di bonifica, i contributi alle comunità montane, i canoni per restituzione acque, gli oneri per la gestione di aree di salvaguardia, collegati alle attività di potabilizzazione e alle operazioni di telecontrollo per la riduzione e prevenzione delle perdite di rete.

⁸ Nell'algoritmo predisposto da AEEGSI per il calcolo del piano tariffario 2016-19 si vince che possono essere considerati costi ambientali una quota parte dei costi per l'acquisto di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci, per l'acquisto di servizi da altre imprese, per godimento beni di terzi, per il personale e per gli oneri diversi di gestione: si tratta non solo degli oneri locali, che rappresentano la quota aggiornabile, ma anche dei costi "vivi", come è il caso, ad esempio, dei costi per la gestione degli impianti di depurazione e di potabilizzazione o per l'acquisto di analoghi servizi.

Danno ambientale: ai "rimedi" destiniamo solo il 5% della tariffa

Per il 2015 i costi ambientali e della risorsa valgono meno di 8 euro/abitante, il 5% della tariffa

ambientali e della risorsa sono state trasmesse all'Autorità da 63 EGATO e da altri 2 soggetti competenti, per un totale di 256 gestioni che servono una popolazione di circa 46 milioni di abitanti.

La lettura dei dati trasmessi mette in evidenza come il valore della componente ERC individuato ed esplicitato tra gli oneri locali è pari a circa 2 euro/ab./anno. Si tratta della quota destinata a iniziative di tutela e protezione della risorsa: tipicamente, canoni di derivazione e sottensione idrica, contributi per consorzi di bonifica, contributi a comunità montane, oneri per aree di salvaguardia ed altri oneri locali.

A ciò si aggiunge l'ammontare degli altri costi operativi, quantificato da AEEGSI, su un campione di gestori che servono una popolazione di oltre 17 milioni di abitanti, in circa 5,60 euro/abitante/anno. Sono classificabili come costi ambientali e della risorsa gli oneri sostenuti per la depurazione, dal momento che esprimono il costo necessario a riparare il "danno" ambientale causato da uno scarico non conforme alla normativa, e eventuali oneri residui relativi alla progettazione e alla realizzazione o al completamento di impianti di depurazione. L'insieme delle due componenti rappresenta una quota di circa il 7% sul totale dei costi operativi e incide una quota di poco superiore al 5% sul vincolo ai ricavi del gestore: in altre parole il costo ambientale assorbe poco più del 5% della tariffa.

Per quanto riguarda il secondo periodo regolatorio, ad oggi non sono disponibili informazioni sufficienti a effettuare una stima significativa del valore della componente ERC e del suo impatto sulla tariffa. Ciò che emerge dalla lettura dei dati raccolti è che dove il costo ambientale è stato individuato unicamente con riferimento agli oneri locali, cioè come componente di costi aggiornabili, il peso è contenuto, mentre nelle realtà in cui è stato possibile isolare anche la quota parte dei costi endogeni, il peso cresce in modo significativo.

Il costo ambientale e della risorsa (ERC) vale il 5% della tariffa



5%

Fonte: Laboratorio REF Ricerche su dati AEEGSI

Le criticità del metodo

La disciplina del costo ambientale e della risorsa rappresenta una novità nel sistema tariffario italiano, un adempimento non più rinviabile considerato i termini prescritti dalle

Danno ambientale: ai “rimedi” destiniamo solo il 5% della tariffa

Ad AEEGSI il merito di aver affrontato il tema e aver introdotto il riconoscimento dei costi in tariffa

direttive comunitarie, già ampiamente disattesi⁹.

Nonostante l'impatto complessivamente positivo del meccanismo di riconoscimento dei costi, permangono pur tuttavia alcuni dubbi. In primo luogo, il metodo si fonda sul presupposto che la tariffa del SII sia comprensiva di tutti i costi ambientali, senza considerare possibili duplicazioni di costi che potrebbero essere già internalizzati nei canoni di altri servizi o di altri usi (e.g. una parte di costi ambientali potrebbe essere già incorporata nel canone per l'uso idroelettrico).

A tal proposito si rende necessario un coordinamento a livello di distretto idrografico¹⁰ in modo da contemperare meccanismi di compensazione tra tutti gli usi e tutti i servizi, coordinamento che spetta alle Autorità di Distretto, responsabili di individuare i danni ambientali e le relative misure necessarie per il ripristino.

Manca un'indicazione puntuale per la valorizzazione del costo ambientale della risorsa

Agli EGATO spetta verificare se e in che misura tali attività siano interiorizzate dal Piano degli Interventi (PdI). Sulla quantificazione dei costi ambientali emergono alcuni problemi, in quanto AEEGSI non esplicita le modalità di calcolo, ma si limita a segnalare le casistiche nelle quali possono ricadere. Anche le indicazioni contenute nelle linee guida ministeriali sono per lo più di metodo e non entrano nel dettaglio applicativo. Inoltre, poiché la separazione contabile è solo in fase di avvio, mancano ancora le informazioni necessarie all'individuazione delle componenti di costo riconoscibili.

Il metodo tariffario per il primo periodo indica solo alcuni possibili costi ambientali, specificando che si tratta di un “primo gruppo”, senza entrare nel merito di componenti ulteriori. Per il secondo periodo regolatorio il metodo esplicita il dettaglio degli oneri locali riconoscibili, nella misura in cui destinati ad attività di tutela ambientale e produzione della risorsa, senza specificare se si tratta di un elenco esaustivo. Inoltre, nulla aggiunge sui costi operativi riconoscibili come costo ambientale.

Alle EGATO discrezionalità decisionale che si traduce in differenze territoriali

L'individuazione di quali oneri locali e quali costi riconoscere sembrerebbe quindi demandata agli EGATO, determinando per questa via differenti modalità interpretative e conseguenti disomogeneità di trattamento.

Nel caso degli oneri locali, tra le voci che potrebbero determinare dubbi interpretativi vi sono ad esempio i canoni di attraversamento, i canoni annuali corrisposti al Registro Italiano Dighe (RID) e gli oneri di mitigazione ambientale.

⁹ Il termine ultimo per l'elaborazione dei piani di gestione dei bacini idrografici e dei programmi contenenti misure atte a raggiungere gli obiettivi della direttiva era indicato al 2009. Per l'adozione di politiche di tariffazione dei servizi idrici il termine ultimo era il 2010. Infine, l'obiettivo di un buon livello qualitativo delle acque, sia superficiali che sotterranee, era indicato al 2015.

¹⁰ Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 ha istituito 8 distretti idrografici (Alpi orientali, Padano, Appennino settentrionale, Serchio, Appennino centrale, Appennino meridionale, Sicilia, Sardegna) per ognuno dei quali le Autorità competenti sono tenute alla redazione di un Piano di gestione delle acque e, più in generale, alla pianificazione dell'assetto idrogeologico. Le Autorità di bacino sono divenute operative solo di recente.

Danno ambientale: ai “rimedi” destiniamo solo il 5% della tariffa

I canoni di attraversamento solitamente non riconosciuti

I canoni di attraversamento, corrisposti ai proprietari dei terreni su cui passano le infrastrutture del servizio (e.g. attraversamenti della rete ferroviaria), sembrerebbero non riconoscibili come costo ambientale. In una interpretazione estensiva, qualora gli oneri siano riferiti ad infrastrutture legate alla depurazione o a sistemi di telecontrollo potrebbero però essere assimilati ai costi di realizzazione di tali infrastrutture, e quindi riconosciuti come costo ambientale.

Il canone per il Registro Italiano Dighe è per alcuni onere locale passante

Il canone versato al RID, come si legge nel regolamento dello stesso registro, rappresenta la quota annua di iscrizione, corrisposta a titolo di compartecipazione alle spese da parte degli utenti dei servizi. Poiché i compiti del RID sono, tra gli altri, l’approvazione tecnica dei progetti, la vigilanza sulla costruzione e sulle operazioni di controllo spettanti ai concessionari delle dighe e la predisposizione della normativa tecnica, i canoni sembrerebbero costi assimilabili ai canoni di derivazione/sottensione idrica, dunque configurabili come costi ambientali. Pur tuttavia, in alcune realtà tali costi sono considerati semplicemente oneri locali passanti.

Gli oneri di mitigazione ambientale andrebbero riconosciuti indipendentemente dall'uso che ne fanno i Comuni

Infine, gli oneri di mitigazione ambientale rappresentano l’ammontare riconosciuto ai Comuni a titolo di compensazione per l’impatto delle opere realizzate sui loro territori. Per alcuni EGATO il loro riconoscimento sembrerebbe legato alla destinazione che i Comuni riservano a tali risorse; in realtà anche in questo caso, poiché si tratta di costi connessi alla realizzazione di opere, senza i quali non si sarebbe mai giunti alla realizzazione delle opere stesse, potrebbero essere interpretati come costo figurativo di riparazione del danno ambientale apportato dall’opera stessa. L’eventuale utilizzo delle risorse per finalità ambientali, vincolo spesso presente per coniugare l’emungimento di acque superficiali a scopo idropotabile in aree umide caratterizzate da un delicato equilibrio ambientale e di conservazione della biodiversità, è quindi una condizione non necessaria, qualora non prevista esplicitamente dalla normativa nazionale o da norme locali indirizzate al mantenimento di parchi o aree a protezione totale.



Danno ambientale: ai "rimedi" destiniamo solo il 5% della tariffa

Conclusioni

La legislazione nazionale ha risposto in ritardo alle direttive europee

Le Direttive comunitarie hanno prescritto da tempo l'obbligo di incorporare nella tariffa del servizio idrico i costi ambientali e della risorsa. Il MATTM ha tuttavia impiegato quasi dieci anni per codificare le linee guida e i criteri per la loro identificazione.

Nelle more dell'emanazione del regolamento attuativo, al regolatore AEEGSI va riconosciuto il merito di aver affrontato il tema del costo ambientale e della risorsa, prevedendo una specifica componente tariffaria. Gli sforzi compiuti sono encomiabili, ma il ritardo accumulato in termini di mancate opportunità di sviluppo e di conseguenze ambientali è ingente.

AEEGSI è intervenuta in maniera "autonoma" ma, forse proprio per questo, poco incisiva

Sino al 2015 la mancanza di un riferimento normativo ha fatto sì che AEEGSI intervenisse in maniera poco incisiva, lasciando ampia autonomia a livello locale.

Anche nel secondo periodo regolatorio, per il quale ci si aspettava che venisse trattato con maggiore organicità, il tema dei costi ambientali è rimasto sotto traccia.

Oltre ai limiti già evidenziati circa la declinazione dei costi riconoscibili, non sono stati previsti criteri in grado di differenziare i costi ambientali dalle restanti poste di costo operativo ai fini del riconoscimento in tariffa: sarebbe apparso opportuno, ad esempio, accordare moltiplicatori tariffari più capienti o schemi tariffari dedicati, in presenza di una componente ERC significativa.

Per gli altri utilizzi non è ancora affrontato il tema del costo ambientale e della risorsa

Un altro limite dell'attuale assetto è legato al fatto che, sebbene il regolamento ministeriale definisca le linee guida per i diversi settori d'impiego dell'acqua, ad oggi il tema è affrontato solo con riferimento al servizio idrico integrato e all'uso potabile, lasciando quindi "scoperti" gli altri usi, quali gli usi industriali e agricolo che, peraltro, rappresentano la quota prevalente dell'acqua complessivamente utilizzata. L'ipotesi da alcuni paventata, cioè che per il settore agricolo, in quanto strategico per l'Italia, i costi ambientali e della risorsa debbano essere coperti dalla fiscalità generale, sembra ingenerare possibili disparità di trattamento, oltre che una mancata interiorizzazione delle esternalità negative per l'ambiente.

Danno ambientale: ai “rimedi” destiniamo solo il 5% della tariffa

Allegato 1- Il costo ambientale e della risorsa nella Direttiva 2000/60/CE

La normativa comunitaria di riferimento in materia di costo ambientale e della risorsa è la direttiva quadro sulle acque (Direttiva 2000/60/CE). Il principio del “full cost recovery”, introdotto dalla direttiva, è analizzato in dettaglio in una Comunicazione della Commissione UE (COM 2000-477) che chiarisce come ogni utilizzatore debba sostenere tutti i costi legati alle risorse idriche consumate e che la tariffe devono essere commisurate alla quantità impiegata o all'inquinamento prodotto.

Nel dettaglio, i costi che la tariffa è chiamata a coprire definiti dall'insieme di:

- costi finanziari: oneri legati alla fornitura ed alla gestione dei servizi idrici, siano essi costi operativi o costi di capitale;
- costi ambientali: costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi e a coloro che usano l'ambiente, come nel caso della riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o della salinizzazione e degradazione di terreni produttivi;
- costi della risorsa: costi delle mancate opportunità imposte ad altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse, al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale, ad esempio nel caso di un'eccessiva estrazione di acque sotterranee.

Il principio del “full cost recovery” mira a migliorare l'efficienza allocativa, attraverso tre canali:

- l'informazione, in quanto fornisce al consumatore una indicazione circa i costi complessivi associati al consumo, orientandone le scelte;
- tariffario, in quanto gli utilizzatori, gravati di tutti gli oneri, sono portati ad un uso più accorto della risorsa;
- finanziario, in quanto sono generate risorse per sostenere a lungo termine le attività di investimento e di protezione ambientale.

L'importanza di tali funzioni viene richiamata nel Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee, la cosiddetta Strategia Blue Print (COM(2012)673), che indica tra le azioni prioritarie per l'accesso i Fondi di sviluppo rurale e di coesione lo sviluppo di una metodologia per la valutazione di costi e benefici delle misure idriche che agevoli il rispetto degli obblighi in materia di prezzi dell'acqua e di recupero dei costi.

Danno ambientale: ai “rimedi” destiniamo solo il 5% della tariffa

Allegato 2- Il recente regolamento ministeriale: le linee guida

Il decreto del MATTM recante i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d’impiego dell’acqua ha il grande merito di aver delineato un quadro di riferimento omogeneo, introducendo una definizione delle voci che vanno ad alimentare i costi ambientali e della risorsa.

Innanzitutto, le linee guida specificano che il perimetro di competenza è rappresentato dagli utilizzi, ovvero dalle attività che impiegano la risorsa e/o impattano sullo stato delle acque e che potrebbero impedire il raggiungimento degli obiettivi ambientali previsti dalla Direttiva quadro sulle acque.

Gli utilizzi sono classificabili in due macro categorie:

1. gli usi, quali quello potabile, idroelettrico, di estrazione, soggetti al regime della concessione o subordinati al rilascio di autorizzazioni, permessi o altro atto che ne costituisce il diritto;
2. i servizi, come il servizio idrico integrato, la gestione delle reti bianche, il servizio idrico industriale, ovvero le attività, siano esse pubbliche o private, di prelievo, contenimento, stoccaggio, trattamento e distribuzione di acque superficiali o sotterranee.

Gli utilizzi idrici

USI

Potabile
Idroelettrico
Agricolo (irriguo)
Industriale
Produzione acqua minerale
Altri usi rilevanti secondo analisi DPSIR* (navigazione, innevamento artificiale, acquacoltura, etc..).

SERVIZI

Servizio Idrico Integrato
Gestione delle reti bianche
Servizio idrico industriale
Servizio idrico di irrigazione
Servizio di regolazione dei grandi laghi prealpini
Gestione invasi artificiali
Gestione delle opere di bonifica
Gestione dei corsi d’acqua naturali e delle opere idrauliche
Servizio idrico multisettoriale

* Driving forces, Pressure, State, Impact, Response: Modello di studio delle variabili ambientali elaborato in ambito UE

Fonte: DM 24 febbraio 2015, n. 39

In secondo luogo, il MATTM ribadisce che tutti gli utilizzi, siano essi usi o servizi, determinano non solo costi finanziari, ovvero costi operativi e di capitale relativi alla fornitura ed alla gestione, ma anche costi ambientali, legati ai danni che l’utilizzo delle risorse idriche arrecano all’ambiente, agli ecosistemi o ad altri utilizzatori anche in termini di una riduzione delle funzionalità degli ecosistemi acquatici, e costi della risorsa, ovvero il costo opportunità dell’utilizzo della risorsa, nei casi in cui un utilizzo alternativo genera un valore economico¹.

Il calcolo o, quando non possibile, la stima dei costi, necessari all’analisi economica stabilita dalla Direttiva quadro, richiedono informazioni non facilmente reperibili. Se nel caso dei costi finanziari si tratta di voci di facile rilevazione perché già contabilizzati, per quanto riguarda invece i costi ambientali è indispensabile realizzare una procedura indiretta che segue un approccio cosiddetto “cost based” che considera il costo degli interventi necessari a riparare il danno ambientale, per proteggere il bene ambientale.

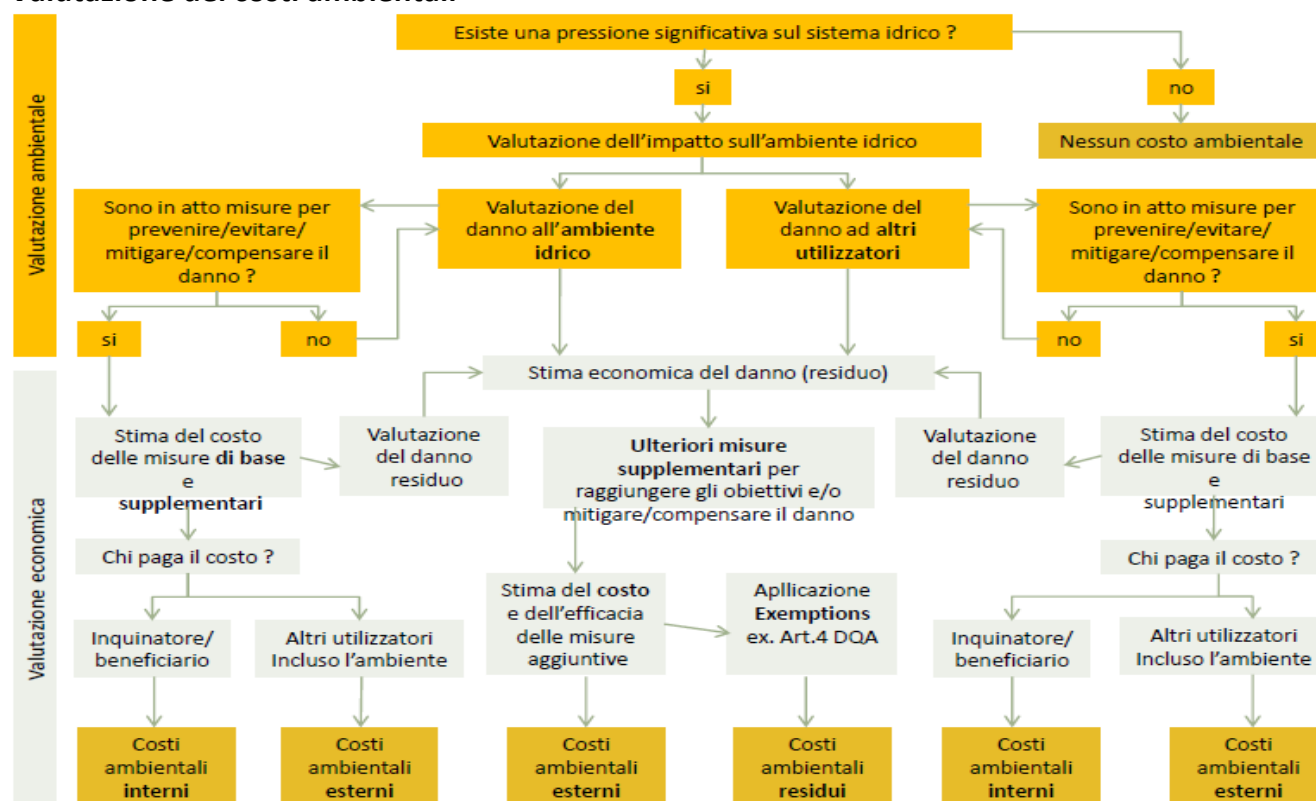
¹ A tal proposito è interessante puntualizzare che nei precedenti cicli di pianificazione e programmazione, i costi finanziari avrebbero potuto già contenere una valorizzazione dei costi di natura ambientale, richiedendo conseguentemente una esplicita identificazione come costi ambientali interiorizzati, in sede di analisi economica.

Danno ambientale: ai “rimedi” destiniamo solo il 5% della tariffa

Da un punto di vista operativo, è necessario individuare la natura e le cause del danno, quindi quantificare le misure necessarie a ripristinare lo stato ambientale, ovvero i costi da sostenere per ridurre o rimuovere il danno stesso, e quindi attribuire i rispettivi oneri agli utilizzatori².

Lo schema seguente, riportato nel regolamento ministeriale, illustra il procedimento di stima dei costi ambientali.

Valutazione dei costi ambientali



Fonte: DM 24 febbraio 2015, n. 39

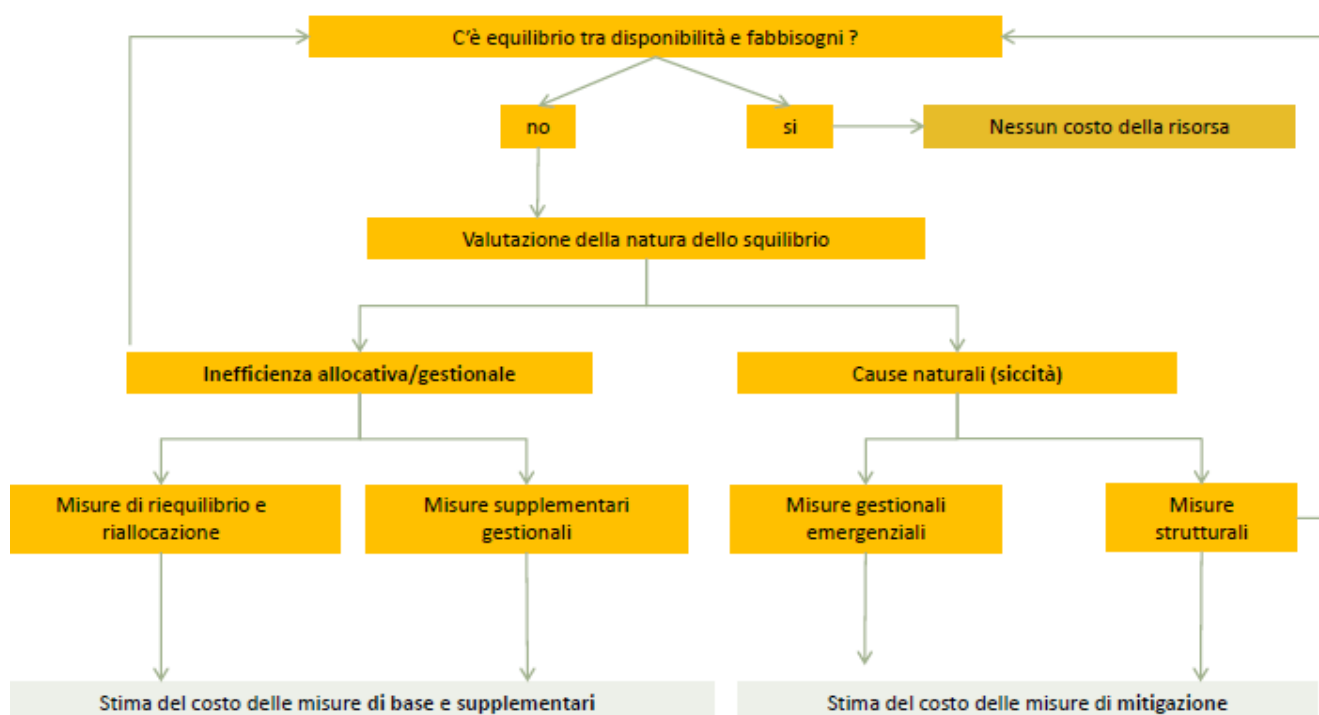
Il costo della risorsa in quanto costo di scarsità è per sua natura un costo opportunità, determinato da una inefficienza allocativa e il cui valore dipende dal contesto territoriale e temporale di riferimento. Per valutare il costo della risorsa è necessario conoscere come sono ripartiti i diritti di prelievo (concessioni) e i consumi reali, valutare i consumi effettivi, ovvero al netto dei tassi di restituzione, verificare la convenienza del rapporto tra utilizzi diversi e dei relativi rapporti tra queste e i rispettivi consumi, attraverso l'elaborazione di standard di riferimento, come la dotazione idrica ottimale pro-capite. Nel caso si riscontrino squilibri significativi, occorre identificarne le cause che possono essere rintracciate nella mappa dei diritti di prelievo, nelle

² Nei casi in cui non fosse possibile interiorizzare interamente il costo ambientale, la parte residuale può essere recuperata, in tutto o in parte, successivamente, cioè prevedendo delle proroghe, oppure se economicamente sostenibile, attraverso la programmazione di ulteriori misure supplementari. Non sempre, tuttavia, il costo ambientale può essere interamente recuperato.

Danno ambientale: ai "rimedi" destiniamo solo il 5% della tariffa

priorità di uso stabilite dalla legge oppure nelle carenze tecnologiche e nelle inefficienze dei sistemi di distribuzione (ad esempio nel caso delle perdite di rete). A questo punto è necessario fissare il livello ottimale di prelievo e stabilire come raggiungerlo: disincentivando e tendenzialmente ridimensionando gli usi inefficienti, oppure riducendo i consumi in modo da approssimare un rendimento ottimale e sostenibile della risorsa.

Valutazione dei costi ambientali



Fonte: DM 24 febbraio 2015, n. 39

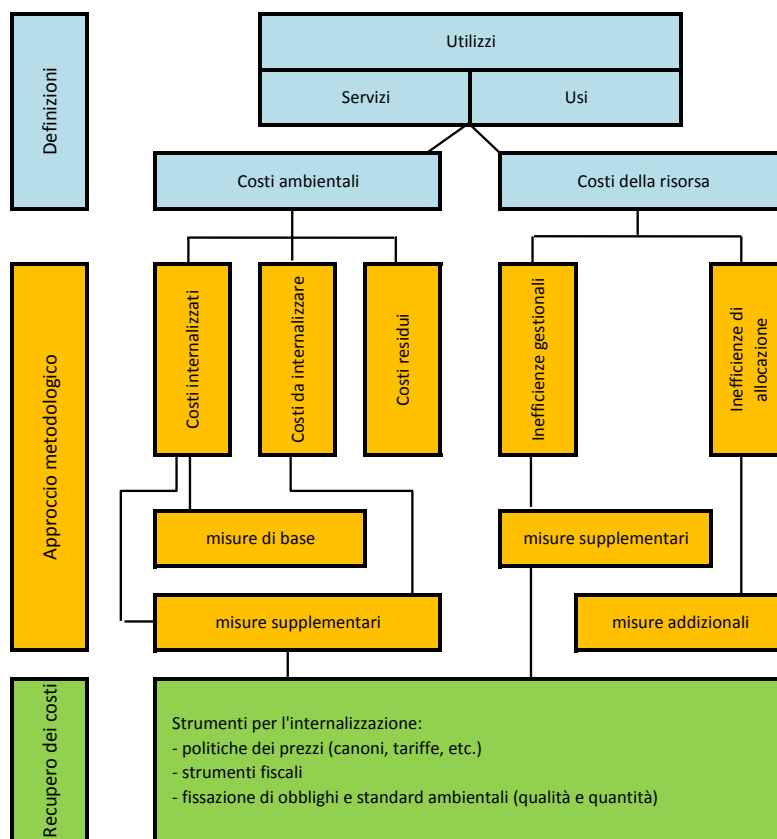
L'internalizzazione dei costi ambientali e della risorsa è quindi completa nel momento in cui viene effettuata la compensazione da parte del consumatore finale dell'acqua: con il pagamento di tasse, tributi e contributi, nel caso si opti per strumenti fiscali, o di canoni e tariffe, se si opta per una politica dei prezzi. Nello specifico, tra i canoni, da applicarsi agli usi idrici, vanno annoverati i canoni di concessione per la derivazione di acqua, per le autorizzazioni e le licenze idrauliche, di concessione, autorizzazione e la licenza sul demanio di bonifica, i canoni di concessione per occupazione delle aree del demanio idrico.

Mentre per quanto riguarda i servizi si tratta della tariffa del servizio idrico integrato e di quella del servizio idrico per gli usi industriali, dei contributi irrigui, di quelli di bonifica destinati allo scolo ed alla difesa idraulica nonché al presidio idrogeologico e di quelli per il recapito di scarichi nei canali di bonifica.

La Tavola sintetizza il procedimento definito dalle linee guida del regolamento ministeriale.

Danno ambientale: ai "rimedi" destiniamo solo il 5% della tariffa

Struttura delle Linee guida



Fonte: DM 24 febbraio 2015, n. 39