

Osservazioni dell'ANEA al DCO 539/2014/R/Idr dell' AEEGSI del 30 ottobre 2014 “Individuazione ed esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa nel metodo tariffario idrico (MTI)”

L'ANEA (Associazione Nazionale Enti e Autorità di Ambito) presenta le proprie osservazioni al documento per la consultazione 539/2014/R/IDR dell'AEEGSI, “Individuazione ed esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa nel metodo tariffario idrico (MTI)”, di seguito DCO 539/2014.

Premessa

Prima di presentare le osservazioni inerenti ai singoli spunti per la consultazione, si introducono alcune considerazioni generali.

In primo luogo, si ritiene particolarmente importante e significativo il fatto che l'AEEGSI affronti il tema dei costi ambientali e della risorsa per quanto riguarda il Servizio Idrico Integrato. Si ritiene che quanto proposto possa costituire un primo risultato in merito all'individuazione ed esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa circoscritto al 2015, rendendosi necessari ulteriori passaggi e approfondimenti per poter giungere ad una più puntuale individuazione ed esplicitazione in tariffa per il futuro. L'individuazione e l'esplicitazione degli ERC avviene sulla tariffa 2015, che in base al metodo tariffario implementato riconosce i costi sostenuti con un lag di 2 anni. Inoltre sarebbe necessario un riferimento a livello di distretto, per implementare meccanismi di compensazione con altri usi/servizi idrici e per poter individuare il costo della risorsa trattandosi di un costo-opportunità, eventualmente incidendo sulla pianificazione futura. Come riportato dall'Associazione in occasione delle osservazioni prodotte per il DCO 550/2013/R/idr, vi è in primo luogo la necessità di recepimento dei criteri stabiliti dal MATTM all'interno dei piani di gestione che devono contenere anche una trattazione specifica dell'analisi economica dell'utilizzo idrico, analisi che si configura come lo strumento per giustificare misure economicamente sostenibili per il raggiungimento di obiettivi ambientali. Il fatto di non prendere a riferimento il distretto potrebbe portare ad una sovrastima dei costi individuati.

Di seguito si riportano sinteticamente le osservazioni agli “spunti per la consultazione”.

Q1. Si condivide l'approccio che valorizza i costi ambientali in base al costo diretto della misura ripristinatoria? Motivare la risposta.

L'approccio è condivisibile. Questo risulta essere in linea con quanto affermato nella COM(2000)477 in cui in merito alla valutazione dei costi ambientali e della risorsa, viene proposto quanto segue “*Se possono essere individuate “misure di attenuazione” volte a ripristinare la qualità e la quantità delle acque, un pratico modo per incorporare nel prezzo i costi ambientali e delle risorse è quello di stimare i costi di tali misure di attenuazione e di ricaricarli quindi sui prezzi di tariffe e servizi*”. Inoltre tale approccio risulta essere coerente con il metodo di stima cost-based all'interno dei criteri stabiliti dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. La valutazione del danno e l'individuazione delle misure da porre in essere per ripristino, riduzione e contenimento dovrebbero essere però coordinate a livello di distretto.

Q2. Si ritiene esaustivo l'elenco di oneri già ammessi a copertura tariffaria da cui poter enucleare i costi ambientali? Motivare la risposta.

Il soggetto deputato all'individuazione del danno e delle misure necessarie per il ripristino dovrebbe essere l'Autorità di Distretto. L'Ente di Governo dell'Ambito dovrebbe poi procedere in base a quanto stabilito ad individuare tutto quello che non è stato internalizzato nel Piano degli Interventi. Nell'elenco proposto si pone l'attenzione sulla riduzione delle

perdite idriche a livelli sostenibili, che forse sarebbe più opportuno imputare in modo esclusivo ai costi della risorsa. Si condivide il fatto di imputare gli oneri relativi alla depurazione dei reflui, includendo anche la parte relativa agli ammortamenti.

Si solleva la questione in merito ai canoni di attingimento e derivazioni. Questi se si analizza la destinazione possono essere assimilati a costi ambientali. Prendendo ad esempio la L.R. 91/98 della Toscana all'art. 14 comma 2bis viene stabilito che *“Le Province destinano le risorse introitate a seguito delle concessioni per l'utilizzo del demanio idrico al finanziamento dell'organizzazione dei servizi e degli interventi di tutela delle risorse idriche e dell'assetto idraulico e idrogeologico sulla base delle linee programmatiche di bacino, sentiti gli altri enti locali interessati [...]”*.

Per quanto riguarda il punto *“ogni altra misura tesa a ridurre o contenere il costo ambientale”* sarebbe opportuno circoscrivere le misure, per evitare modalità di individuazione troppo eterogenee a livello nazionale, lasciando comunque un margine di valutazione da parte degli Enti di Governo dell'Ambito per poter cogliere specificità territoriali.

Come anche evidenziato nelle osservazioni relative al DCO 82/2013/R/Com, si pone nuovamente l'attenzione al tema dei “depurandi”, ovvero quegli utenti che non usufruiscono ancora del servizio di depurazione, ma che lo saranno in futuro in seguito alla realizzazione di impianti previsti nel Piano di Ambito o al collegamento ad impianti esistenti.

Q3. Si condivide l'approccio che valorizza il costo della risorsa in base al costo delle misure per ridurre il costo-opportunità marginale della stessa? Motivare la risposta.

Si condivide essendo in linea con quanto previsto nella definizione presentata nella COM(2000)477 e nei criteri stabiliti dal MATTM. Si rileva però, che essendo il costo della risorsa un costo-opportunità, sarebbe necessaria una regia a livello di distretto per andare ad analizzare gli altri usi/servizi. In merito alla definizione del costo-opportunità si richiamano due riferimenti normativi. L'art. 9 del Regio Decreto 11 dicembre 1933 n.1755 al comma 1 (comma così sostituito dall'art. 96, comma 2, decreto legislativo n. 152 del 2006) in merito alle domande di concessioni e utilizzazioni prevede: *“Tra più domande concorrenti, completata l'istruttoria di cui agli articoli 7 e 8, è preferita quella che da sola, o in connessione con altre utenze concesse o richieste, presenta la più razionale utilizzazione delle risorse idriche in relazione ai seguenti criteri: a) l'attuale livello di soddisfacimento delle esigenze essenziali dei concorrenti anche da parte dei servizi pubblici di acquedotto o di irrigazione e la prioritaria destinazione delle risorse qualificate all'uso potabile; b) le effettive possibilità di migliore utilizzo delle fonti in relazione all'uso; c) le caratteristiche quantitative e qualitative del corpo idrico oggetto di prelievo; d) la quantità e la qualità dell'acqua restituita rispetto a quella prelevata.”* Inoltre il D.Lgs. 152/06 all'art.144 comma 4 prevede *“Gli usi diversi dal consumo umano sono consentiti nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità.”* Da quanto riportato si possono quindi avanzare due ipotesi: o i costi della risorsa sono nulli, visto l'uso prioritario riservato al consumo umano, oppure, vista la valutazione in merito alla razionale utilizzazione delle risorse idriche, i canoni possono essere considerati una buona approssimazione. Si rimanda anche al punto Q2 per quanto riguarda l'opportunità o meno di considerarli come costi della risorsa. Si tratta comunque di valutazioni semplificatrici da utilizzare per l'anno 2015, rendendosi necessarie per il futuro ulteriori analisi e approfondimenti.

Q4. Quali parametri si suggeriscono per tenere conto degli elementi qualitativi nella valorizzazione del costo della risorsa? Motivare la risposta.

L'elemento qualitativo non sembra essere un elemento da valorizzare in merito ai costi della risorsa, piuttosto sarebbe opportuno prendere in considerazione l'ipotesi di collegare i canoni almeno all'elemento quantitativo, qualora gli stessi siano considerati costi della risorsa (in alcune Regioni, ad esempio, fino ad un certo quantitativo emunto, si paga comunque un canone minimo). Si ritiene fondamentale il contributo delle Autorità di Distretto

come Enti competenti nella individuazione ed identificazione delle capacità massime delle risorse idriche disponibili, del loro livello di ripristino e di ricambio naturale.

Q5. Si ritiene esaustivo l'elenco di oneri già ammessi a copertura tariffaria da cui poter enucleare il costo della risorsa? Motivare la risposta.

Sull'opportunità o meno di includere i canoni di derivazione e attingimento si rimanda alle considerazioni espresse nei punti precedenti. Si porta all'attenzione che tali canoni, almeno così come sono formulati attualmente non sembrano poter essere ricondotti a costi della risorsa (la normativa di alcune Regioni prevede canoni diversi a seconda della tipologia di uso delle risorse - si veda l'uso agricolo - indipendentemente dai quantitativi da queste utilizzate ed indipendentemente dagli sprechi che derivano da un non oculato utilizzo della risorsa).

Si rimanda al punto Q2 per le considerazioni in merito alla categoria residuale "*ogni altro intervento teso a ridurre o contenere il costo-opportunità della risorsa*".

Inoltre non si ritiene che i costi per la potabilizzazione siano costi per le mancate opportunità derivati dallo sfruttamento intensivo. La necessità di effettuare la potabilizzazione potrebbe derivare sia dalla presenza di sostanze di origine naturale che antropica. Nel primo caso si tratterebbe di un costo finanziario, mentre nel secondo caso di un costo ambientale in merito al quale si dovrebbero attivare dei processi di compensazione da parte di chi lo ha causato

Risultano pertinenti, come costi che incidono sulla diminuzione dello sfruttamento intensivo della risorsa, quelli relativi alla riduzione delle perdite, ed anche i costi per incentivare il riutilizzo delle acque ed in particolare delle acque reflue depurate, anche se ad oggi il riutilizzo delle acque reflue è praticamente inapplicabile a causa degli elevati costi per i trattamenti necessari, rispetto ai costi di concessione per prelievi di acque.

Q6. Si condivide la proposta di semplificazione relativa alle attività oggetto di separazione contabile dei servizi idrici, rispetto all'approccio adottato nel documento di consultazione 82/2013/R/COM?

In linea con quanto riportato in occasione delle osservazioni al DCO 82/2013/R/Com, si condivide l'ipotesi di semplificazione relativa alle attività oggetto di separazione contabile. Si rileva però la necessità di considerare i servizi di capitanazione, adduzione e distribuzione accorpati all'interno del servizio acquedotto, viste anche le difficoltà dal punto di vista tecnico di poter dettagliare le informazioni sulla base di tale suddivisione.

Q7. Si condivide la proposta di accorpate i servizi di captazione e adduzione? Motivare la risposta.

Si rimanda al punto Q6.

Q8. Quali criteri possono essere impiegati per individuare la parte dei costi di depurazione inclusa nella componente EnvC²⁰¹⁵? Motivare la risposta.

Di seguito si riporta una proposta di approccio semplificativo per l'anno 2015, coerentemente con quanto affermato dall'Autorità in merito ad un percorso applicativo con gradualità, mancando al momento anche regole di unbundling. Si ritiene infatti auspicabile che l'AEEGSI fornisca delle indicazioni in merito all'approccio da seguire. Per individuare i costi di depurazione inclusi nella componente EnvC²⁰¹⁵ si potrebbe procedere creando un driver, individuando, attraverso le criticità esplicitate nel Programma degli Interventi, la percentuale degli investimenti relativi al 2015 riconducibili a costi ambientali e confrontandola con gli investimenti complessivi inseriti nella programmazione per il medesimo anno. Questo driver dovrebbe poi essere applicato ai CAPEX relativi al 2015. Questa ipotesi, che presenta il pregio di una facile implementazione, potrebbe però portare ad una sovrastima dei costi ambientali.

Q9. Quali criteri possono essere impiegati per individuare la parte degli oneri locali inclusa nella componente ResC²⁰¹⁵? Motivare la risposta.

Semplificando per l'anno 2015 (rimandando quindi ad ulteriori approfondimenti per i periodi successivi) si potrebbe ipotizzare una inclusione totale degli oneri locali identificabili come costi della risorsa, rimandando a quanto affermato al punto Q2 sull'opportunità o meno di considerare i canoni di derivazione/sottensione idrica come costi della risorsa o costi ambientali.

Oltre alla parte relativa agli oneri locali, in modo analogo ai costi ambientali, si potrebbe definire un driver per i costi della risorsa (andando ad individuare le criticità dei PdI legate a all'individuazione e alla diminuzione delle perdite) e applicandolo sempre ai CAPEX.

Q10. Si ritiene che possano essere ricompresi nella componente ERC anche altri costi già identificati fra gli oneri locali o più in generale tra i costi operativi? Motivare la risposta.

Si ritiene che possano essere ricompresi nella componente ERC anche i contributi per i consorzi di bonifica, già identificati fra gli oneri locali. Infatti, attività quali il mantenimento in buono stato di efficienza e funzionalità dei canali di bonifica artificiali e dei corsi d'acqua naturali utilizzati come recapito degli scarichi sembrano avere la caratteristica di costo ambientale e della risorsa. Dal punto di vista operativo, per quanto riguarda la quantificazione dei "contributi a consorzi di bonifica", l'Autorità potrebbe valutare se la commisurazione alle caratteristiche dello scarico, dei quantitativi sversati e alle caratteristiche del corpo ricettore sia compatibile con la definizione di un costo ambientale e della risorsa (ERC), di cui al Titolo 8 dell'Allegato A della deliberazione 643/2013/R/IDR.

Inoltre si rimanda a quanto detto ai punti Q2 e Q5 ed in particolare al fatto di lasciare spazio di autonomia agli enti competenti per poter individuare casistiche particolari in merito alle componenti da ricondurre ad ERC. Si pensi ad esempio alle indennità di ristoro che possono essere allocate nella voce "altri corrispettivi".

Q11. Sotto il profilo dell'efficienza, in che rapporto possono essere posti il costo della risorsa per il riutilizzo delle acque reflue e il costo ambientale relativo al trattamento dei reflui? Motivare la risposta.

Se si è interpretato correttamente il senso della domanda, si ritiene che il riutilizzo delle acque reflue rappresenti un costo della risorsa dal momento che va ad incidere sullo sfruttamento (e quindi sui possibili usi alternativi) della risorsa.

Q12. Si ritiene che i costi di riduzione delle perdite idriche possano essere ricondotti sia alla nozione di costi ambientali, sia alla nozione di costi della risorsa? Motivare la risposta.

Sarebbe più opportuno considerare i costi di riduzione delle perdite idriche come costi della risorsa piuttosto che ambientali dal momento che questi ultimi sono collegati al ripristino di un danno, e non alla dispersione della risorsa idrica in ambiente.

Si ritiene che il contenimento delle perdite incida infatti sull'utilizzo della risorsa e quindi sullo sfruttamento intensivo delle falde oltre il livello di ripristino e di ricarica naturale.

Conclusioni

Il documento in linea generale si ritiene condivisibile. Vi sono alcuni aspetti che si ritiene utile che siano chiariti dall'Autorità.

Il punto 5.3 prevede quanto segue "*Con riferimento all'anno 2015,[...], i soggetti competenti avranno il compito di predisporre, ad invarianza di moltiplicatore tariffario e vincolo riconosciuto ai ricavi, la valorizzazione della componente ERC, indicando puntualmente la corrispondente riduzione delle connesse componenti di costo tariffario già riconosciute*". In merito a questo, sarebbe utile poter avere chiarimenti e specificazioni aggiuntive. In particolare, se tale passaggio di individuazione ed esplicitazione degli ERC richieda da parte degli enti competenti un'approvazione formale in organi di pari forza come nel caso

dell'approvazione del VRG e del moltiplicatore tariffario oppure se sia sufficiente una comunicazione all'AEEGSI. Inoltre sarebbe utile avere indicazioni sull'eventuale previsione di una procedura a tale scopo. Un ulteriore tema da affrontare sarebbe quello dei grossisti e dei gestori industriali e di come individuare il soggetto competente. Ulteriore elemento da chiarire riguarda il tema dei dati necessari per l'adempimento, ed in particolare se sia prevista o meno una ulteriore raccolta dati ad hoc.

Un ulteriore aspetto che potrebbe trovare più approfondita trattazione nei provvedimenti sul tema è quello dei costi finanziari, utile come ulteriore supporto all'individuazione ed esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa. Sarebbe poi utile fare cenno anche ad eventuali costi residui o possibili deroghe, individuazione dei quali dovrebbe essere effettuata a livelli di programmazione di distretto.