

La definizione dei costi ambientali e dei costi della risorsa: linee guida nazionali

(DM 24 febbraio 2015, n. 39 regolamento recante criteri
per la definizione del costo ambientale e del costo della
risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua)

Marina Colaizzi





NECESSITÀ DI UNA STRATEGIA NAZIONALE

- Esiti incontro bilaterale con la Commissione Europea (Settembre 2013) => *Actions*;
- Soddisfimento condizionalità *ex ante* per l'accesso ai fondi comunitari 2014-2020 => *Action Plan*;
- Preparazione del 2° ciclo di pianificazione di distretto => *Reporting 2016*;
- Armonizzazione degli approcci esistenti

Coordinamento con
il Gruppo di Lavoro
comunitario
(WG on Economics)



LINEA GUIDA NAZIONALI

Istituzione di un Gruppo di lavoro nazionale:

- Ministero dell'Ambiente
- Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali
- Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) – Presidenza del Consiglio
- AEEGSI
- Regioni
- Autorità di Bacino
- ISPRA
- ANCI
- ANEA
- UNIVERSITÀ (di Bologna, di Padova, di Siena e di Urbino)

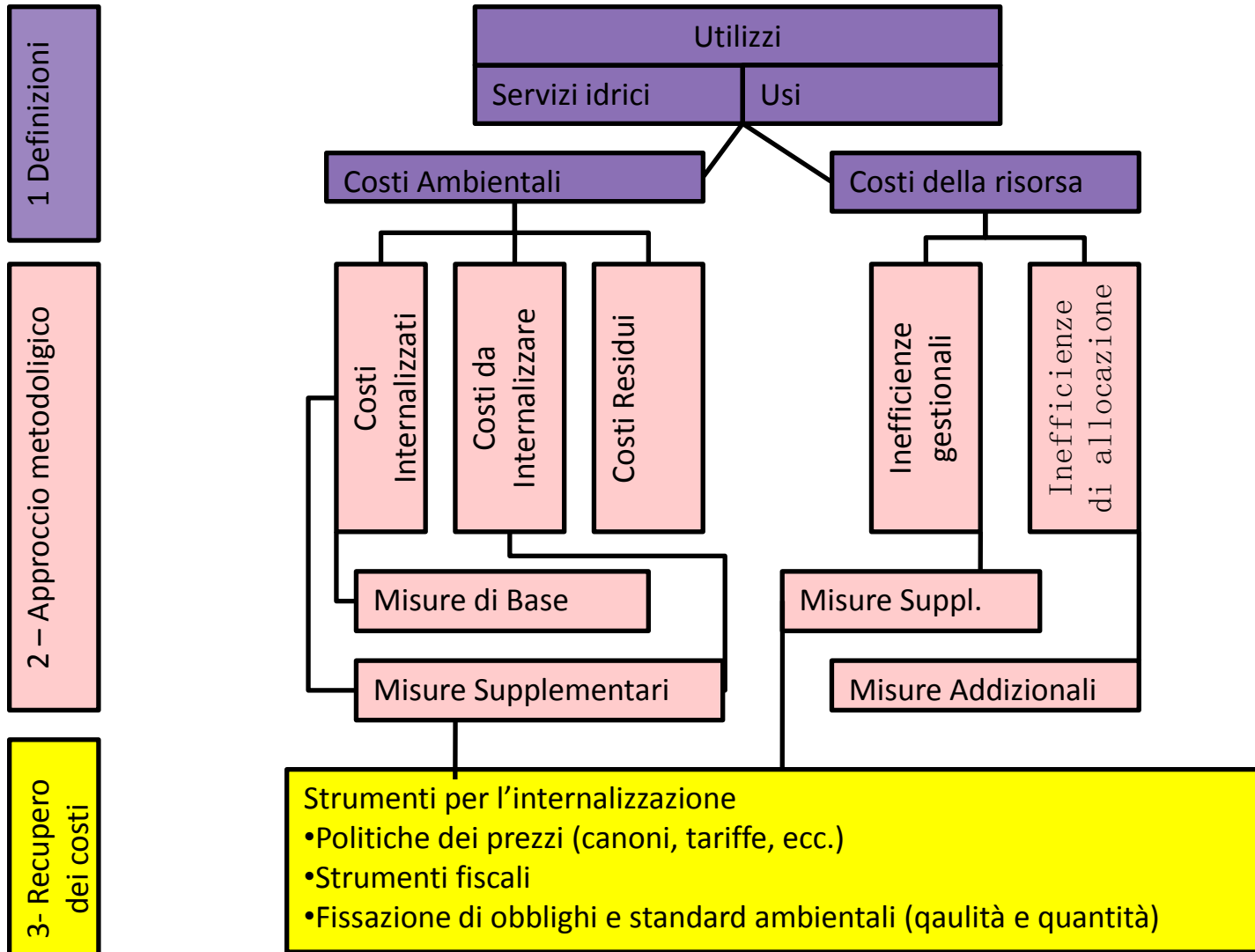
Scopo

Fornire un approccio tecnico alle Autorità Competenti per:

- Raccogliere dati e informazioni per il calcolo degli ERC
- Assumere gli impegni formali per riconoscere gli ERC ed includerli nei sistemi esistenti di recupero dei costi



STRUTTURA DELLE LINEE GUIDA





1. DEFINIZIONI

UTILIZZI DELLE ACQUE

Sono **utilizzi idrici** tutte le attività che impiegano la risorsa e/o impattano sullo stato delle acque e che potrebbero impedire il raggiungimento degli obiettivi ambientali previsti dalla DQA. I vari utilizzi devono essere individuati secondo l'analisi delle pressioni e degli impatti elaborata conformemente all'articolo 5 ed allegato II della DQA. In conformità al disposto dell'art. 2 punto 39 della DQA e dell'art. 74 comma 2 lett. pp) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, gli utilizzi comprendono gli **usi idrici** ed i **servizi idrici**.

USI

- ✓ Potabile
- ✓ Idroelettrico;
- ✓ Agricolo (irriguo);
- ✓ Industriale
- ✓ Produzione acqua minerale;
- ✓ Altri usi identificati come rilevanti sulla base dell'analisi DPSIR (navigazione, innevamento artificiale, acquacoltura, etc..).



CANONI

SERVIZI

- ✓ Servizio Idrico Integrato
- ✓ Gestione delle reti bianche
- ✓ Servizio idrico industriale
- ✓ Irriguo
- ✓ Gestione Grandi Laghi Prealpini
- ✓ Gestione invasi artificiali
- ✓ Gestione delle reti di Bonifica
- ✓ Gestione dei corsi d'acqua naturali
- ✓ Servizio Idrico Multisetoriale



CORRISPETTIVI



Sentenza della Corte Europea – C-525/12 (11 Settembre 2014)

- La **Commissione** sostiene che la Germania, a causa dell'interpretazione restrittiva che essa fornisce della nozione di «servizi idrici» ai sensi dell'articolo 2, punto 38, della direttiva 2000/60, non applica correttamente l'articolo 9. della DQA.
- La **Corte** sostiene che:
 1. le misure relative al recupero dei costi dei servizi idrici costituiscono solo uno degli strumenti, a disposizione degli Stati membri per perseguire gli obiettivi;
 2. la mancata tariffazione degli utilizzi idrici non pregiudica necessariamente la realizzazione degli obiettivi della DQA. A tal riguardo, l'articolo 9, paragrafo 4, della direttiva 2000/60 prevede che gli Stati membri siano autorizzati, a determinate condizioni, a non applicare il recupero dei costi per una determinata attività di impiego delle acque, ove ciò non comprometta i fini e il raggiungimento degli obiettivi di tale direttiva.

Ne consegue che gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2000/60 non implicano necessariamente che le disposizioni dell'articolo 2, punto 38, lettera a) debbano essere interpretate nel senso che esse assoggettano tutte le attività in esse citate al principio del recupero dei costi, come sostiene la Commissione.



1. DEFINIZIONI

➤ **Costi finanziari**

Sono i costi legati alla fornitura ed alla gestione degli usi e dei servizi idrici. I costi finanziari comprendono i costi operativi di gestione e di manutenzione (costi O&M) e i costi di capitale. I costi finanziari possono, relativamente ai precedenti cicli di pianificazione e programmazione, contenere anche costi riferibili a misure di rilievo ambientale che dovranno essere identificati ed esplicitati come costi ambientali internalizzati in sede di analisi economica.

➤ **Costi ambientali**

Sono i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi o ad altri utilizzatori, nonché costi legati alla alterazione/riduzione delle funzionalità degli ecosistemi acquatici o al degrado della risorsa sia per le eccessive quantità addotte sia per la minore qualità dell'acqua, tali da danneggiare gli usi dei corpi idrici o il benessere derivante dal valore assegnato al non-uso di una certa risorsa.



1. DEFINIZIONI

➤ Costi della risorsa

Sono i 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 tenendo conto: della disponibilità idrica spazio – temporale, dei fabbisogni attuali e futuri, della riproducibilità della risorsa e della qualità della stessa, dei vincoli di destinazione e degli effetti economico – sociali e ambientali producibili dai diversi usi e non usi.

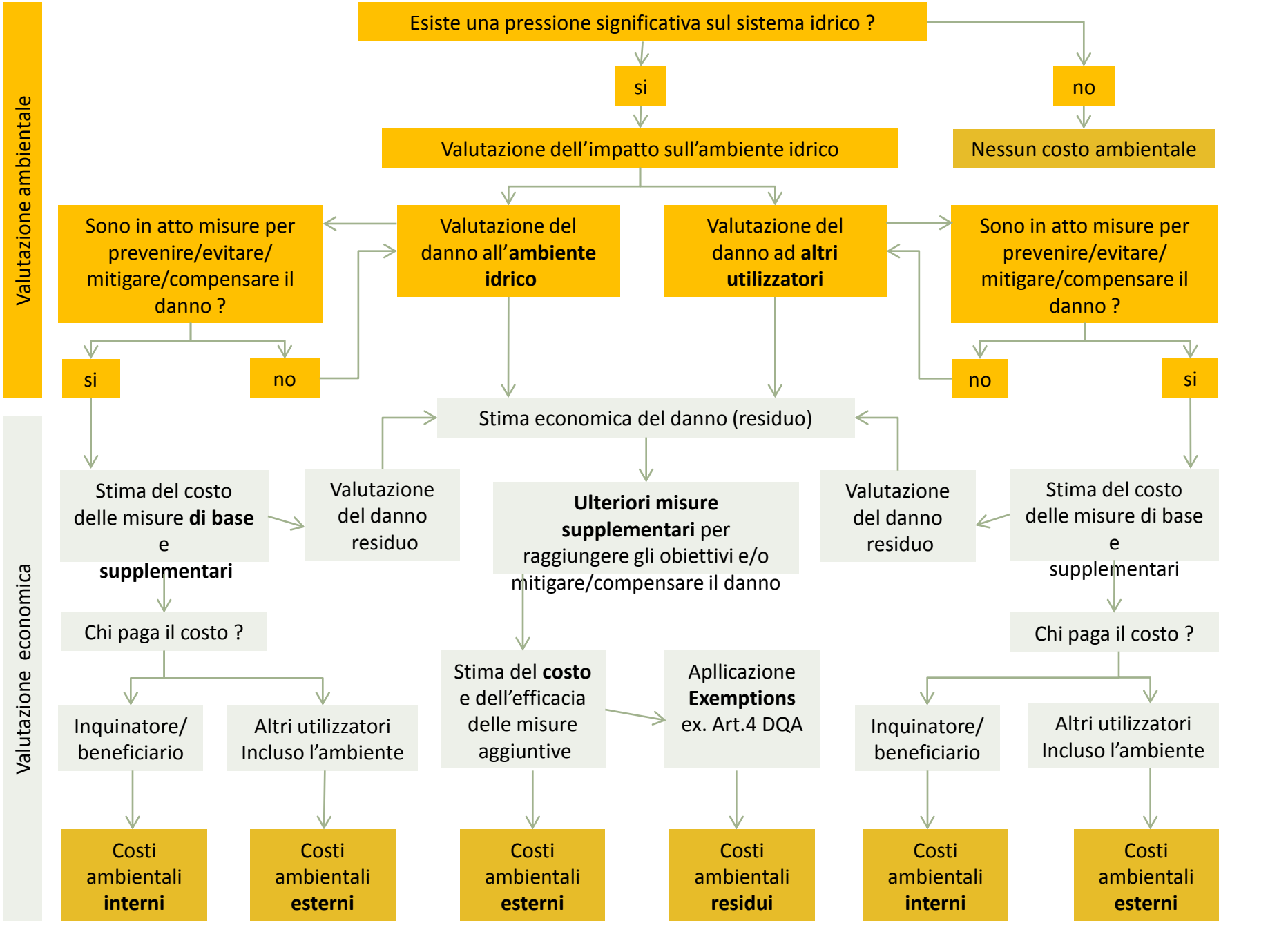
Il costo della risorsa, quindi, esiste solo se l'alternativa d'uso dell'acqua genera un valore economico (d'uso e di non uso) maggiore rispetto all'uso corrente dell'acqua ed è determinato dallo spiazzamento (sottrazione/indisponibilità di risorsa) che gli usi attuali determinano in rapporto:

- a una domanda inevasa a maggiore valore aggiunto;
- a volumi presuntivamente utili al raggiungimento degli obiettivi di qualità.

2. METODO DI STIMA DEI COSTI VALUTAZIONE DEI COSTI AMBIENTALI

Si è optato per i metodi di valutazione dei costi delle misure (approccio “costs based”) in quanto:

- ✓ prevedono una valutazione dei costi degli interventi necessari alla protezione del bene ambientale e alla prevenzione del danno.
- ✓ il costo necessario al mantenimento di un certo livello di qualità del bene ambientale è una stima plausibile del valore del bene stesso sebbene, tendenzialmente, non riesca a calcolarne il valore totale;
- ✓ è più idoneo proprio dove sussistono obiettivi noti, ed è il caso dello standard di qualità che la DQA fissa come valore-obiettivo. Ciò consente anche di valutare la sostenibilità economica delle misure richieste, gli eventuali cosiddetti “costi sproporzionati”, altro concetto/norma chiave della DQA. Pertanto, la metodologia basata sui costi è quella che meglio interpreta il tipo di analisi economica richiesto dalla DQA, ne interpreta la *ratio* in quanto il processo analitico richiesto si muove da obiettivi dati e noti, dei quali è necessario accertare proprio il costo e la sostenibilità.
- ✓ il recupero del costo ambientale non coperto potrà avvenire, ove sostenibile, per fasi successive e dinamiche attraverso la revisione del programma di misure dei piani di gestione per successivi cicli di programmazione.
- ✓ Le altre possibili opzioni che la letteratura economica offre e che le linee guida comunitarie richiamano sono meno adatte, di difficile attuazione ed hanno costi elevati.
- ✓ nel sistema concessorio italiano sono previsti anche obblighi di tutela e salvaguardia ambientale imposti agli utilizzatori della risorsa idrica che consentono di ridurre il residuo costo ambientale.



Valutazione ambientale

Valutazione economica

Esiste una pressione significativa sul sistema idrico ?

si

no

Valutazione dell'impatto sull'ambiente idrico

Nessun costo ambientale

Sono in atto misure per prevenire/evitare/mitigare/compensare il danno ?

Valutazione del danno all'ambiente idrico

Valutazione del danno ad altri utilizzatori

Sono in atto misure per prevenire/evitare/mitigare/compensare il danno ?

si

no

no

si

Stima economica del danno (residuo)

Stima del costo delle misure di base e supplementari

Valutazione del danno residuo

Ulteriori misure supplementari per raggiungere gli obiettivi e/o mitigare/compensare il danno

Valutazione del danno residuo

Stima del costo delle misure di base e supplementari

Chi paga il costo ?

Chi paga il costo ?

Inquinatore/beneficiario

Altri utilizzatori Incluso l'ambiente

Stima del costo e dell'efficacia delle misure aggiuntive

Applificazione Exemptions ex. Art.4 DQA

Inquinatore/beneficiario

Altri utilizzatori Incluso l'ambiente

Costi ambientali interni

Costi ambientali esterni

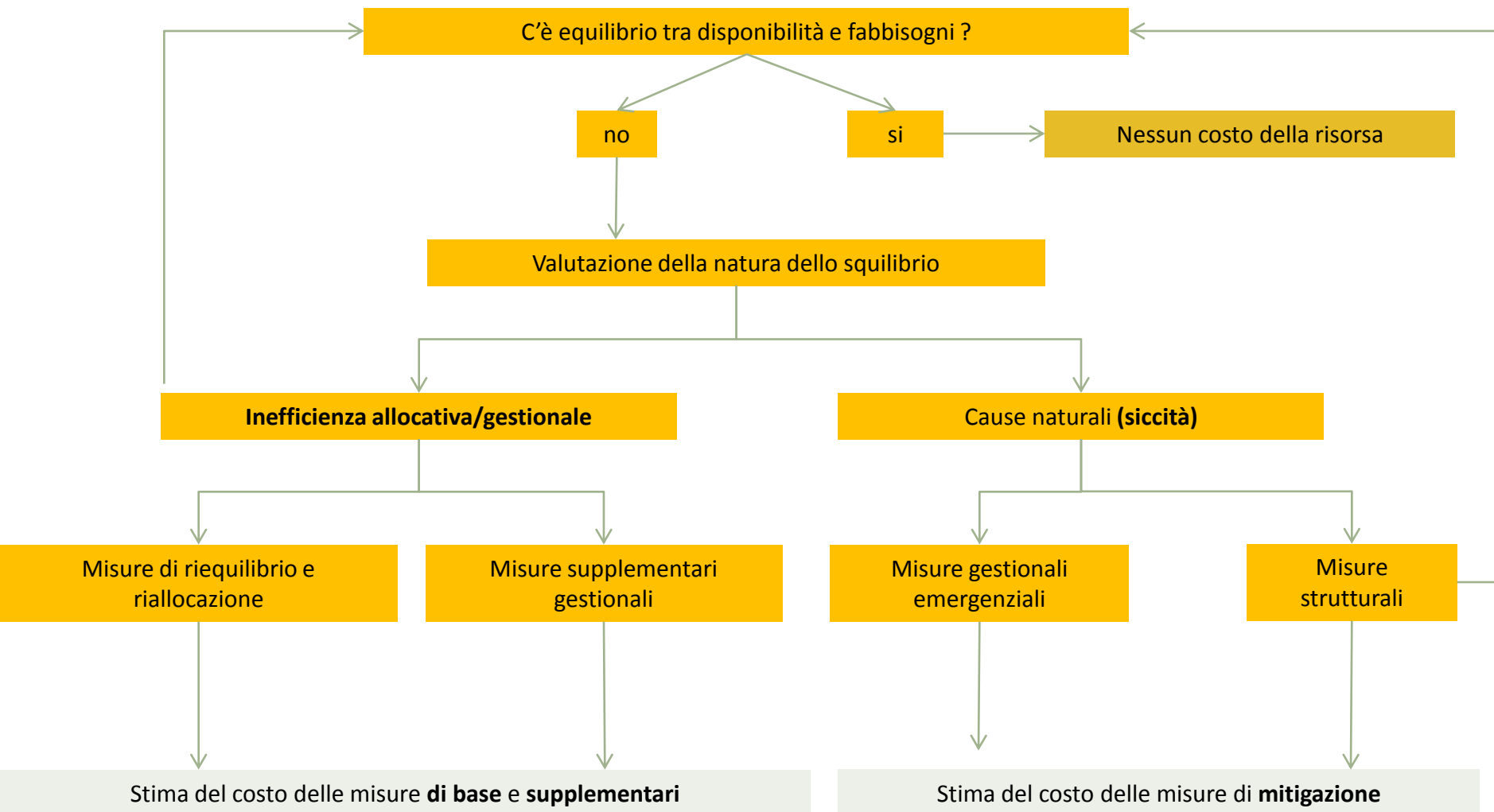
Costi ambientali esterni

Costi ambientali residui

Costi ambientali interni

Costi ambientali esterni

VALUTAZIONE DEI COSTI DELLA RISORSA



VALUTAZIONE DEI COSTI DELLA RISORSA

E' necessario

- conoscere adeguatamente la ripartizione amministrativa dei diritti di prelievo (concessioni) e dei consumi reali (Bilancio Idrico)
- verificare la convenienza del rapporto tra funzioni idriche differenti (usi) e dei relativi rapporti tra queste e i rispettivi consumi, anche attraverso l'elaborazione di standard di riferimento (ad esempio la dotazione idrica ottimale pro-capite per gli usi domestici, la dotazione specifica per ettaro per gli usi irrigui, ecc);
- analizzare gli squilibri più evidenti, identificare le cause valutando se siano addebitabili alla mappa "storica" dei diritti, alle priorità di uso stabilite dalla legge o anche - e in che misura - a carenze tecnologiche o inefficienze dei sistemi di distribuzione ecc. (le perdite di rete sono una componente del costo di scarsità, così come lo sono le inefficienze gestionali);
- stabilire quale volume di prelievi, in sottrazione ai livelli attuali di concessione/consumo, sarebbe sufficiente a supportare un regime idrologico coerente con il raggiungimento degli obiettivi di qualità biologica (DMV, flusso ecologico), a costi comparativamente convenienti.

L'OBIETTIVO E' DI PERVENIRE AD UNA ALLOCAZIONE OTTIMALE



COSTI DELLA RISORSA = 0

LEGAME TRA ERC E POMS NEI CICLI DI RBMPs

Fase 1 - attuazione del programma di misure

Costi finanziari

mantenimento di servizi di **protezione ambientale** connessi agli usi idrici adeguati agli *standard* vigenti ante 2000/60

Costi ambientali

danno ambientale esternalizzato = costo delle azioni da intraprendere per raggiungere e mantenere lo «stato - obiettivo» assegnato alla risorsa idrica

Costi risorsa

mancate opportunità (*economiche*) che altri usi sopportano a causa dello sfruttamento idrico oltre il naturale tasso di ricarica o di ripristino

Fase 2 - obiettivi ambientali «a regime»

Costi finanziari

Nuovi costi di **protezione ambientale** per servizi adeguati agli standard dello «stato - obiettivo»



% Costi ambientali

Costi ambientali residui

residue esternalità ambientali negative, ritenute socialmente ed economicamente accettabili



% Costi risorsa

Costi risorsa residui

Inefficienze allocative incompressibili o ritenute socialmente ed economicamente accettabili



INTERNALIZZAZIONE DEGLI ERC

I costi, anche quelli ambientali e della risorsa, sono internalizzati quando trovano compensazione nella corrispondente contabilità dell'utilizzatore e tale compensazione può avvenire attraverso:

1. politiche dei prezzi (es. canoni, tariffe);
2. strumenti fiscali (es. tasse, tributi, contributi);
3. fissazione di obblighi come da normativa vigente di settore o da disciplinare di concessione (es. rilasci di DMV, scale di risalita dei pesci, riqualificazione fluviale, ecc.) ed altri obblighi normativi imposti da situazioni contingenti (es. maggiori rilasci in alveo, ecc.)

INTERNALIZZAZIONE DEGLI ERC

La copertura finanziaria del costo delle misure dovrà essere garantita attraverso:

- una quota parte dei canoni di concessione per la derivazione di acqua ai sensi del R.D. 1755/1933, con vincolo di destinazione. Il canone di concessione sarà determinato tenendo conto della destinazione e della qualità della risorsa, della quantità prelevata e della stagionalità;
- una quota parte dei canoni per le autorizzazioni e le licenze idrauliche ai sensi del R.D. 523/1904;
- una quota parte dei di canoni di concessione, autorizzazione e licenza sul demanio di bonifica ai sensi del R.D. 368/1904;
- una quota parte dei canoni di concessione per occupazione delle aree del demanio idrico.

Per quanto riguarda le misure che interessano, in particolare, i servizi idrici la copertura finanziaria dovrà essere garantita attraverso:

- la tariffa del servizio idrico integrato;
- la tariffa del servizio idrico industriale;
- i contributi irrigui;
- i contributi di bonifica destinati allo scolo ed alla difesa idraulica nonché al presidio idrogeologico ai sensi del R.D. 215/1933;
- i contributi per il recapito di scarichi nei canali di bonifica ai sensi dell' art. 166 del D.lgs 152/2006;
- la fiscalità generale;
- i contributi pubblici.

INTERNALIZZAZIONE DEGLI ERC

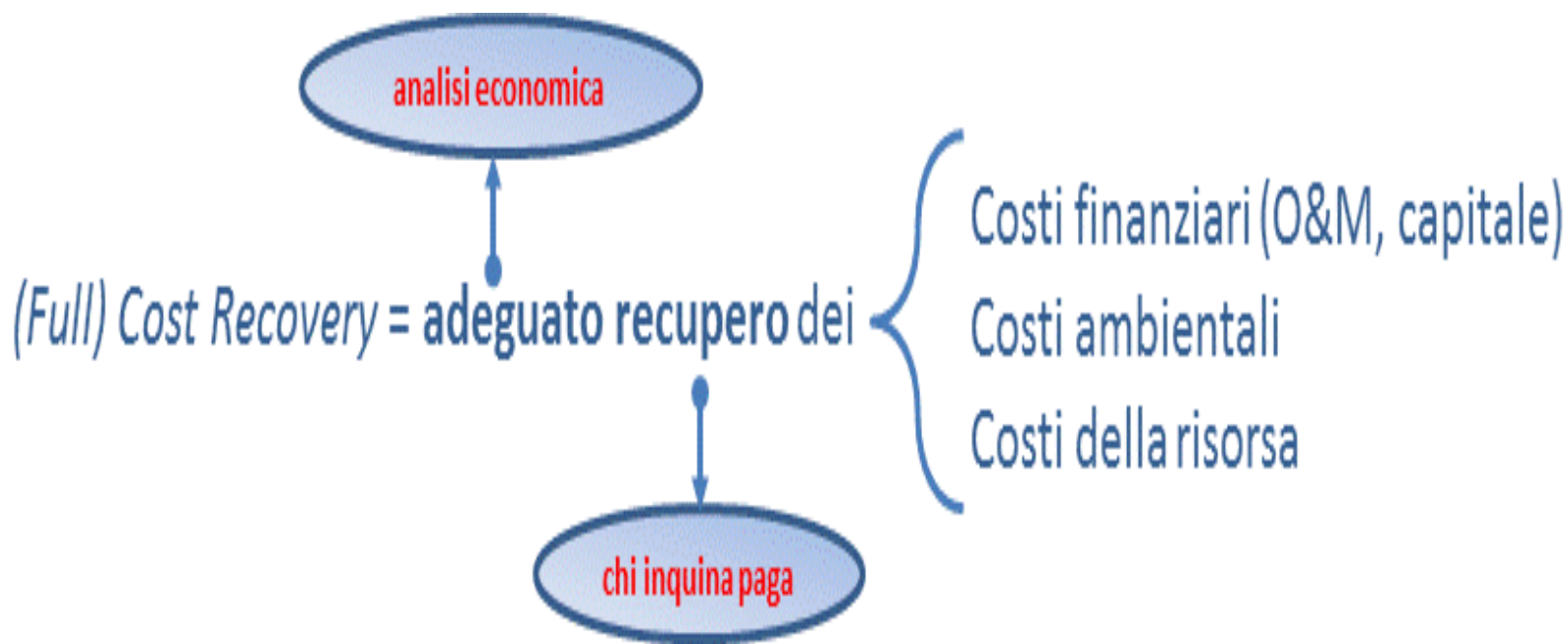


Figura 3 – Interpretazione del concetto di “Full Cost Recovery” (FCR).



APPROCCIO GENERALE ALL'INTERNALIZZAZIONE DEGLI ERC

Per un'analisi attendibile dei costi ambientali e della risorsa è necessario:

1. *descrivere* lo stato dell'ambiente e le interazioni che intercorrono tra attività umane e natura
2. *quantificare* attraverso il bilancio idrico la disponibilità di risorsa, il fabbisogno attuale e futuro, la risorsa "prelevata" e quella utilizzata, la risorsa restituita
3. *stimare* i costi di gestione e finanziari connessi con i possibili utilizzi della risorsa;
4. *quantificare* gli impatti ambientali delle attività umane, individuare le criticità ambientali e identificare gli elementi alla base delle criticità in ragione dei vari usi possibili tenendo conto della specifica destinazione della risorsa idrica;
5. *determinare* i costi ambientali conseguenti alla tipologia dell'utilizzo;
6. *pianificare l'uso ricorrendo anche ad analisi comparative* tra le possibili opzioni d'uso tenendo conto della migliore utilizzazione della risorsa che comporti il minor impatto ambientale, sociale ed economico;
7. *verifica dell'esistenza* del costo della risorsa da imputare all'utilizzazione scelta e successivamente *quantificare il costo*;
8. *effettuare una* valutazione economica sulla migliore combinazione di misure per il raggiungimento degli obiettivi di qualità;
9. *monitorare* i progressi di politiche e strategie adottate per la conservazione, il ripristino e la tutela dell'ambiente e della risorsa.

ADEGUATEZZA E SOSTENIBILITÀ

L'**adeguatezza** va vista sotto due profili:

1. capacità di copertura finanziaria delle misure ritenute efficaci
2. garanzia dell'equilibrio economico – finanziario della gestione dei servizi.

posto che lo scopo principale è raggiungere gli obiettivi quali quantitativi, occorre trovare la combinazione di misure che dia il miglior risultato in termini di efficacia al minor costo, garantendo, contestualmente, la sostenibilità socio economica e l'equilibrio economico – finanziario alla gestione dei servizi idrici.

SOSTENIBILITA'

Pur non fissando specifiche configurazioni di equilibrio economico – finanziario valide per tutti i Piani, la Direttiva subordina il raggiungimento degli obiettivi ambientali alla sostenibilità.

L'analisi della sostenibilità deve articolarsi almeno sui seguenti punti:

1. descrizione qualitativa e quantitativa degli impatti delle misure di intervento (policy);
2. valutazione della convenienza economica della misura, attraverso un bilancio costi – benefici calcolato nella prospettiva analitica del costo pieno;
3. valutazione della sostenibilità finanziaria, relativa sia alle ipotesi di ripartizione dei costi (costi diretti o spesa) tra enti, settori o soggetti in genere chiamati a contribuire, sia alle modalità strettamente finanziarie della provvista (tasse, titoli di debito ecc.)

include la valutazione della sproporzionalità per la quale è necessario che:

- siano state esaminate più combinazioni costo–efficacia e non ve ne sia nessuna esente da limiti di sostenibilità;
- i costi superino abbondantemente i benefici, mediante dimostrazione evidente e affidabile;
- siano considerati e valorizzati anche aspetti qualitativi dell'operazione, tenendo conto della particolare configurazione dei beni naturali o ambientali (valore di opzione, di esistenza ecc.).

È evidente che la valutazione di sostenibilità economico–finanziaria delle misure è in ultima analisi di tipo “politico”, esito di un ragionamento ponderato su strategie ambientali ed economiche.

ART. 4 DELLA DQA

La Direttiva prevede la possibilità di ricorrere a deroghe (indicate con il termine “*exemption*”) a condizione che non si verifichi un ulteriore deterioramento del corpo idrico. Le deroghe devono intendersi:

- A. PROROGA intesa come dilazione temporale della scadenza fissata per il raggiungimento dell'obiettivo, a condizione che ricorra almeno uno dei seguenti presupposti:
- ✓ **non fattibilità tecnica;**
 - ✓ **condizioni naturali limitanti**, da intendersi tutte quelle situazioni legate al ripristino della naturalità del corpo idrico che non consentono miglioramenti dello stato del corpo idrico nei tempi richiesti;
 - ✓ **costo sproporzionato**, da intendere quale scarto tra il costo delle misure necessarie a raggiungere l'obiettivo ambientale nei tempi ordinari (2015) e le risorse disponibili nel sistema vigente di gestione della risorsa idrica;
- B. DEROGA rispetto al raggiungimento degli obiettivi ambientali:
- ✓ Possibile definire un obiettivo meno stringente, quindi una deroga di tipo sostanziale, per particolari corpi idrici. Alla base della deroga, c'è un equilibrio incerto o negativo tra vantaggi e svantaggi, che mette in discussione l'obiettivo stesso.

ART. 4 DELLA DQA

C. Ulteriori deroghe

i successivi commi 6 e 7 prevedono rispettivamente la possibilità di ricorrere a deroghe sostanziali dovute a circostanze eccezionali e deroghe per nuove modificazioni di interesse pubblico prioritario che impediscano o abbiano impedito il raggiungimento dell'obiettivo ambientale.

In questo contesto, il **costo sproporzionato** costituisce un giudizio basato sulle risultanze dell'analisi economica e supportato da un'analisi costi benefici che qualifica un intervento per il miglioramento della qualità ambientale come eccessivamente costoso qualora:

- i costi superino i benefici (condizione necessaria, ma non sufficiente);
- il margine con cui i costi superano i benefici sia apprezzabile ed abbia un elevato grado di attendibilità;
- i soggetti chiamati a contribuire all'implementazione delle misure non siano in grado di sopportarne i relativi costi (“*affordability*”: non solo capacità di pagare in termini di sostenibilità ad affrontare una spesa (*ability to pay*) ma anche disponibilità a pagare in senso lato (*willingness to pay*), cioè mancanza di disponibilità anche in relazione agli effettivi benefici che si ottengono a fronte del sacrificio richiesto).



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

GRAZIE