

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE
539/2014/R/IDR**

**INDIVIDUAZIONE ED ESPLICITAZIONE DEI COSTI AMBIENTALI E DELLA
RISORSA NEL METODO TARIFFARIO IDRICO (MTI)**

*Documento per la consultazione
Settore di incidenza: sistema idrico*

30 ottobre 2014

Premessa

Con la deliberazione 27 dicembre 2013 643/2013/R/IDR l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità) ha introdotto il Metodo Tariffario Idrico (MTI) per gli anni 2014 e 2015, superando la logica transitoria e portando a compimento il primo periodo regolatorio quadriennale (2012-2015); adottando il Metodo Tariffario Idrico, caratterizzato dal modello a schemi regolatori, è stato previsto fin da subito, ovvero per l'anno 2014, di esplicitare nel Vincolo di riconoscimento dei ricavi del gestore la componente ERC istituita per rappresentare i costi ambientali e della risorsa, che secondo la normativa eurounitaria debbono essere internalizzati nelle politiche di prezzo dei servizi idrici.

Il presente documento per la consultazione illustra gli orientamenti dell'Autorità in materia di prima individuazione ed esplicitazione di tale componente ERC nelle more della definizione organica di livello nazionale dei costi ambientali e della risorsa.

Tutti i soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte in forma scritta compilando l'apposito modulo interattivo disponibile sul sito internet dell'Autorità o tramite posta elettronica (unitaQRM@autorita.energia.it) entro il 20 novembre 2014.

Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico
Direzione Sistemi idrici
Unità Qualità Ambientale, Risorsa Idrica e Misura
piazza Cavour 5 – 20121 Milano
tel. 02 65565311 fax 02 65565222
sito internet: www.autorita.energia.it

SOMMARIO

1.	Introduzione	4
2.	Quadro normativo di riferimento	5
	Environmental and Resource Costs nell'acquis communautaire	5
	Disciplina interna di recepimento	6
3.	Definizioni.....	8
	Costo ambientale.....	8
	Costo della Risorsa.....	9
4.	Azione dell'Autorità	11
	ERC nel Metodo Tariffario Idrico (MTI)	12
	Direttive di unbundling	12
	Costi finanziari configurabili come ERC.....	14
5.	Costi ambientali e della risorsa per l'anno 2015.....	15

1. Introduzione

- 1.1 Al fine di raggiungere gli obiettivi di qualità dei corpi idrici e di tutela del “patrimonio” idrico dell’Unione, la normativa eurounitaria, a partire dalla Direttiva Quadro 2000/60/CE, individua la necessità di pianificare la gestione delle acque tenendo conto del “principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse” (*Full Cost Recovery*), e del principio "chi inquina paga" (*Polluters’ Pay Principle*).
- 1.2 A partire dal documento per la consultazione 339/2013/R/IDR, l’Autorità ha dato impulso all’analisi tesa all’esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa, che il documento riconosce quali determinanti, fra le altre, del fabbisogno a livello nazionale di investimenti nel sistema idrico.
- 1.3 Con la deliberazione 27 dicembre 2013 643/2013/R/IDR (di seguito: deliberazione 643/2013/R/IDR) l’Autorità ha portato a conclusione il processo di definizione del primo periodo regolatorio (2012-2015) adottando il *Metodo Tariffario Idrico* (MTI), caratterizzando il biennio 2014-2015 con una regolazione per schemi regolatori alternativi tra loro, volta a garantire condizioni tese a favorire l’urgente ammodernamento delle infrastrutture del comparto. Con tale provvedimento, si sono poste le basi per individuare, enucleare e portare in evidenza - secondo principi di trasparenza e *accountability* - i costi ambientali e della risorsa, la cui ricognizione verrà effettuata sulla base delle Linee Guida in via di adozione dal Ministero dell’ambiente della tutela del territorio e del mare (MATTM).
- 1.4 L’Autorità ritiene utile confermare che detti costi, in osservanza di quanto disposto dall’art. 9 della Direttiva 2000/60/CE, sono allo stato attuale già considerati tra i costi finanziari efficienti di cui la tariffa del servizio idrico garantisce copertura. Il MTI si pone piuttosto l’obiettivo di fornire distinta esplicitazione dei costi ambientali e della risorsa (*Environmental and Resource Costs - ERC*) tra le componenti di costo ammissibili ai fini tariffari, di cui all’art. 2 - nonché all’art. 3 dell’Allegato A - della deliberazione 643/2013/R/IDR, distinguendo dunque i medesimi quale componente di costo stabilmente separata da quelle inerenti ai costi delle immobilizzazioni e ai costi operativi.
- 1.5 Ai fini della separata esplicitazione della componente tariffaria *ERC*, nell’art. 35 dell’Allegato A alla deliberazione 643/2013/R/IDR, si prevede:
 - di porre pari a zero, per l’anno 2014, la componente *ERC* (v. comma 35.2), allo scopo di evitare la doppia contabilizzazione (“*double counting*”) dei costi già riconosciuti alle gestioni nelle determinazioni tariffarie relative all’annualità in questione;

- di esplicitare distintamente – a seguito dello scomputo dei costi ambientali e della risorsa dalle altre componenti tariffarie – il valore della componente *ERC*, come voce del vincolo ai ricavi del gestore (*VRG*), a partire dal 2015 (v. comma 35.3), nelle more dell’adozione di direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile dei gestori che consentano di giungere ad una disaggregazione dei costi legata, tra l’altro, agli obiettivi e alle finalità che si intendono perseguire.
- 1.6 Pertanto, il documento in consultazione illustra gli orientamenti dell’Autorità per la prima fase operativa di individuazione ed esplicitazione degli *ERC* nel Vincolo dei ricavi di gestione dell’anno 2015, ad invarianza di quest’ultimo e del conseguente moltiplicatore tariffario. Su un orizzonte temporale pluriennale, l’Autorità ritiene sostenibile un percorso applicativo in cui la componente *ERC* rifletta i costi ambientali e della risorsa con gradualità, in coerenza, fra l’altro, con il maturare degli strumenti che l’azione regolatoria renderà disponibili e con l’implementazione dell’*unbundling* contabile per il settore idrico¹.

2. Quadro normativo di riferimento

Environmental and Resource Costs nell’acquis communautaire

- 2.1 La Commissione europea, con una pluralità di atti di *soft law*, ha ribadito la centralità - nella definizione dei prezzi dei servizi idrici - del richiamato principio di *Full Cost Recovery* e del *Polluters’Pay Principle*, sanciti dall’art. 9 della Direttiva 2000/60/CE. Si ritiene utile poi segnalare che, recentemente, è intervenuta sull’argomento la sentenza della Corte di Giustizia sulla causa C-525/12, Commissione europea contro Repubblica federale di Germania, con la quale è stata valutata la legittimità delle modalità applicative del citato art. 9.
- 2.2 In generale, con la Comunicazione sulle “Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche”², la Commissione enuclea - fornendone relativa definizione - i costi di cui le politiche di tariffazione debbono tenere conto:
- *costi finanziari*, che includono “gli oneri legati alla fornitura ed alla gestione dei servizi in questione. Essi comprendono tutti i costi operativi e

¹ Appare opportuno in questa sede precisare che, come raccomandato dalla stessa Commissione europea, l’adozione di politiche di tariffazione orientate alla copertura dei costi efficienti, ivi inclusi i costi ambientali, è avvenuta - e sta proseguendo - in modo graduale: infatti - sottolinea la Commissione - “la graduale introduzione permette agli utilizzatori di adeguarsi alle nuove condizioni e rende quindi minimo il disagio per i gruppi interessati. Essa rende inoltre il sistema più prevedibile sia per gli utilizzatori che per i fornitori” (Cfr. COM (2000)477; p.18)

² COM (2000)477 def.

di manutenzione e i costi di capitale (...)" (par. 2.1, punto 1), della COM (2000)477);

- *costi ambientali*, “ovvero i costi legati ai *danni* che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi e a coloro che usano l'ambiente (ad esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici, o la salinizzazione e la degradazione di terreni produttivi)” (par. 2.1, punto 2), della COM (2000)477) ;
- *costi della risorsa*, “ovvero i costi delle *mancate opportunità* imposte da altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee)” (par. 2.1, punto 3), della COM (2000)477) .

2.3 Coerentemente, più di recente, la Commissione ha emanato la Comunicazione recante il “Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee”³, (c.d. *Strategia Blueprint*), in cui, dopo aver indicato tra gli obiettivi specifici del Piano la determinazione di “prezzi delle acque che incentivino l'efficienza”, ponendo il focus sui temi inerenti la “Quantità”, propone specifiche azioni - da porre in essere entro scadenze definite - fra le quali, per quanto di interesse in questa sede, si annoverano le seguenti:

- fare dei prezzi dell'acqua/del recupero dei costi totali una condizione *ex ante* nel quadro dei Fondi di sviluppo rurale e di coesione [*entro il 2014*];
- sviluppare una metodologia applicativa per valutare i costi e i benefici delle misure idriche, contribuendo all'efficacia sotto il profilo dei costi e a un'ulteriore diffusione del concetto dei servizi ecosistemici a pagamento [*entro il 2014*].

Disciplina interna di recepimento

2.4 I principi sulla tariffazione del servizio espressi in ambito europeo sono stati integralmente recepiti dal legislatore italiano, come sintetizzato nella *TAV. I*.

³ COM (2012)673 def.

TAV. 1 – Normativa nazionale di recepimento del principio di Full Cost Recovery e di Polluters'Pay Principle

Riferimento normativo	Contenuto
Art. 119, comma 1, d.lgs. 152/06	<i>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 effettuata in base all'Allegato 10 alla parte terza del presente decreto e, in particolare, secondo il principio «chi inquina paga».</i>
Art. 154, comma 1, d.lgs. 152/06	<i>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». Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo.</i>
Art. 10, comma 14, d.l. 70/11	<i>L'Agenzia ... [ora l'Autorità] predispose il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché siano pienamente attuati il principio del recupero dei costi ed il principio «chi inquina paga».</i>

- 2.5 In aggiunta alle disposizioni sopra richiamate occorre poi considerare che, nel fornire una ricognizione dei compiti attribuiti all'Autorità, l'art. 2 del d.P.C.M. 20 luglio 2012 - attuativo dell'art. 21, comma 19, del decreto legge 201/11 (che ha trasferito all'Autorità “le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici”) - individua tra le finalità della regolazione del servizio idrico integrato “l’attuazione dei principi comunitari «recupero integrale dei costi», compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, e «chi inquina paga», ai sensi degli articoli 119 e 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 e dell'art. 9 della Direttiva 2000/60/CE”.
- 2.6 Il richiamato d.P.C.M. 20 luglio 2012, all'art. 3, demanda espressamente all'Autorità l'individuazione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, nel rispetto dei criteri stabiliti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (*di seguito: MATTM*) “per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua, anche in proporzione al grado di inquinamento ambientale derivante dai diversi tipi e settori d'impiego e ai costi conseguenti a

carico della collettività in attuazione del principio del recupero integrale del costo del servizio e del principio «chi inquina paga» (v. art. 1 del d.P.C.M. cit.).

3. Definizioni

- 3.1 La perimetrazione dei costi ambientali e della risorsa delineata dalla Commissione europea pone il problema della individuazione dei criteri per la quantificazione rispettivamente del “danno” e delle “mancate opportunità”, criteri cioè che traducano in valore economico il concetto adottato in definizione.
- 3.2 L’Autorità è orientata nella sua azione regolatoria all’adozione di un insieme di definizioni, in linea con l’accezione comunitaria, in coerenza con gli orientamenti illustrati nei documenti preliminari delle Linee Guida per la definizione dei costi ambientali e della risorsa del MATTM⁴.

Costo ambientale

- 3.3 I costi ambientali comprendono i 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.
- 3.4 Il costo ambientale può dunque configurarsi come qualsiasi spesa sostenuta per intraprendere misure tese al ripristino⁵, alla riduzione o al contenimento del “danno” prodotto dagli utilizzi della risorsa per raggiungere gli obiettivi di qualità pianificati, imputabile direttamente al soggetto che utilizza la risorsa⁶, ritenuto causa dell’eventuale alterazione dell’ambiente, nonché delle connaturate potenzialità dei servizi ecosistemici⁷ della risorsa idrica.

⁴ Gli Uffici dell’Autorità fanno parte del gruppo di lavoro interistituzionale istituito e condotto dal MATTM per la stesura delle Linee Guida attuative del dispositivo dell’art. 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012.

⁵ Le caratteristiche fra il “prima” e il “dopo” l’utilizzo sono rese “convenzionalmente” equivalenti dal rispetto dei criteri e degli obiettivi di qualità stabiliti dalla normativa centrale, regionale e locale per la tutela delle acque nonché per la tutela della salute umana.

⁶ E’ implicito, che, se la risorsa ambientale è “infinita”, non sussistano “pressioni” su di essa: le caratteristiche dell’ambiente prima e dopo l’uso risultano essenzialmente sovrapponibili senza necessità di misure ripristinatorie; in altre parole, in assenza di pressioni, il danno è inesistente in quanto non occorrono misure ripristinatorie dello standard quali-quantitativo del corpo idrico precedente all’uso dell’acqua.

⁷ Il *Millennium Ecosystem Assessment* (MA, Valutazione del Millennio degli Ecosistemi) ha definito i servizi ecosistemici (*ecosystem services*) come “i benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano”.

I principali servizi ecosistemici individuati da MA sono i seguenti:

3.5 Si ritiene pertanto di adottare un metodo di valutazione/quantificazione dei costi ambientali fondato sul costo diretto dell'intervento per la riparazione del danno. Alla luce di tale approccio appare chiaro che fra i costi ambientali si possono annoverare quelli già ammessi a copertura dalla regolazione tariffaria vigente, in quanto inclusi tra gli oneri relativi a:

- depurazione dei reflui (tutti o in parte);
- protezione delle aree sensibili e del patrimonio idrico;
- riduzione delle perdite idriche a livelli sostenibili (adeguati alle caratteristiche di assetto morfologico e di servizio locale);
- ogni altra misura tesa a ridurre o contenere il danno ambientale.

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

Costo della Risorsa

3.6 Il costo della risorsa può essere interpretato come il costo delle azioni per comprimere quanto più possibile il costo-opportunità marginale della risorsa, ovvero il costo per l'impiego incrementale di una unità in più di risorsa per un certo uso o servizio, sottraendola agli altri usi o servizi (escludibilità e rivalità nel consumo).

-
- i servizi di fornitura o approvvigionamento: fornitura di cibo (produzione di pesce, alghe, invertebrati, selvaggina, agricoltura etc); fornitura di acqua (immagazzinamento e ritenzione di acqua, fornitura di acqua a uso irriguo e potabile); fornitura di energia elettrica (creazione di centrali idroelettriche e di invasi per lo stoccaggio dell'energia potenziale); fornitura di materie prime (produzione di legname, legna da ardere, torba, foraggio, sostanze biologicamente attive per l'industria farmaceutica etc);
 - i servizi di regolazione: regolazione biologica (conservazione della biodiversità e regolazione dei livelli trofici); regolazione climatica (regolamentazione dei gas serra, temperatura, precipitazioni etc.); regolazione del regime idrologico (reintegro delle acque sotterranee, stoccaggio di acqua per agricoltura o industria, protezione dall'erosione e dalle inondazioni); regolazione dell'inquinamento e detossificazione (processi autodepurativi da eccesso di nutrienti e inquinanti);
 - i servizi culturali: benessere spirituale, attività educative, ricreative e turistiche,
 - i servizi di supporto alla biodiversità autoctona e alle specie migratorie, alla formazione del suolo (grazie alla ritenzione e accumulo di sostanza organica), al ciclo dei nutrienti.

Secondo il modello ambientale che si fonda sui servizi ecosistemici, una loro degradazione comporta inevitabilmente una riduzione delle risorse su cui si basa l'economia e il benessere umano.

- 3.7 In tale ottica assume rilevanza la valutazione economica dei servizi ecosistemici dell'ambiente acquatico, che dovrebbe dar luogo a segnali economici dell'opportunità di allocare la risorsa a un uso piuttosto che a un altro.
- 3.8 Analogamente, i canoni di derivazione e attingimento possono configurarsi come oneri riconducibili alla disponibilità quantitativa e qualitativa di risorse idriche e costituire segnali, se opportunamente dimensionati, della scarsità in quantità e qualità delle medesime in ragione dei volumi emunti. A fronte di una qualità peggiore, infatti, possono risultare necessari costi di trattamento per riportare la risorsa al livello idoneo all'uso previsto. Di tale relazione si dovrebbe tenere conto ai fini di una corretta attribuzione delle componenti di costo, in generale, e, in particolare, per l'uso idropotabile. Ad esempio, a fronte di maggiori costi di potabilizzazione, riconosciuti fra i costi del SII e dovuti all'emungimento di risorsa di scarsa qualità, si dovrebbe avere un canone di attingimento inferiore a quello applicato in caso di captazione di acqua di qualità migliore (ovvero tale da rendere necessaria una minor spesa per potabilizzazione).
- 3.9 A fronte della situazione attuale e delle conoscenze scientifiche e idrogeologiche ormai disponibili, e nell'inquadramento dell'analisi economica prevista dall'art. 9 della Direttiva 2000/60/CE, i criteri di dimensionamento dei canoni di concessione di derivazione dovrebbero basarsi anche sulla qualità dell'acqua fornita, superando gli originari criteri stabiliti all'articolo 12-*bis*⁸, commi 3 e 4, del T.U. 1775/1933 che sottendono esclusivamente valutazioni quantitative. La riduzione dei canoni in caso di acqua atinta da fonte di scarsa qualità libererebbe risorse per finanziare, almeno in parte, i necessari investimenti in miglioramenti qualitativi⁹.

⁸ L'art. 12-*bis* del T.U. 1775/1933 prevede quanto segue:

“3. L'utilizzo di risorse prelevate da sorgenti o falde, o comunque riservate al consumo umano, può essere assentito per usi diversi da quello potabile se: a) viene garantita la condizione di equilibrio del bilancio idrico per ogni singolo fabbisogno; b) non sussistono possibilità di riutilizzo di acque reflue depurate o provenienti dalla raccolta di acque piovane, oppure, dove sussistano tali possibilità, il riutilizzo non risulta sostenibile sotto il profilo economico; c) sussiste adeguata disponibilità delle risorse predette e vi è una accertata carenza qualitativa e quantitativa di fonti alternative di approvvigionamento.

4. Nei casi di cui al comma 3, il canone di utenza per uso diverso da quello potabile è triplicato. Sono escluse le concessioni ad uso idroelettrico i cui impianti sono posti in serie con gli impianti di acquedotto”.

⁹ L'approfondimento effettuato in sede dell'istruttoria conoscitiva “Arsenico”, di cui alla deliberazione 135/E/2013/IDR chiusasi con la deliberazione 199/E/2014/IDR, ha evidenziato alcune lacune strutturali, sovente attinenti a profili non di competenza dell'Autorità ed eventualmente meritevoli di specifica segnalazione da parte dell'Autorità, nell'esercizio dei suoi poteri ai sensi dell'art. 2, comma 6, della legge n. 481, al Governo e, per opportuna conoscenza, al Parlamento. A fronte degli elementi acquisiti in tale istruttoria e della conseguente analisi, si è resa evidente l'auspicabilità di una revisione della disciplina istituzionale dei canoni di derivazione ai fini idropotabili, legando i medesimi alla qualità del corpo idrico da cui avviene l'attingimento, tra l'altro proprio in ossequio ai criteri dettati dalla disciplina comunitaria sul costo della risorsa.

- 3.10 Nell'ambito del sistema idrico, ai costi della risorsa può essere ricondotto anche il costo della mancata riduzione delle perdite degli acquedotti, se non già riconosciuto come danno ambientale, con garanzia di sterilizzazione di “*double counting*” in tariffa. Infatti il non intervenire per ridurre le perdite produce un prelievo di risorsa evitabile che ne limita la disponibilità, ovvero l'opportunità, ad altri utilizzi, in situazione di risorsa non illimitata.
- 3.11 Alla luce di tale approccio appare chiaro che fra i costi della risorsa si possono annoverare quelli già ammessi a copertura dalla regolazione tariffaria vigente, in quanto inclusi tra gli oneri relativi a:
- derivazione o attingimento;
 - potabilizzazione (tutta o in parte);
 - riduzione delle perdite idriche a livelli sostenibili (adeguati alle caratteristiche di assetto morfologico e di servizio locale);
 - ogni altro intervento teso a ridurre o contenere il costo-opportunità della risorsa.

Spunti per la consultazione

- 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.*
- Q4.** *Quali parametri si suggeriscono per tenere conto degli elementi qualitativi nella valorizzazione del costo della risorsa? Motivare la risposta.*
- Q5.** *Si ritiene esaustivo l'elenco di oneri già ammessi a copertura tariffaria da cui poter enucleare il costo della risorsa? Motivare la risposta.*

4. Azione dell'Autorità

- 4.1 Come ricordato in premessa, l'Autorità, in virtù delle proprie competenze e conformemente alla disciplina comunitaria, ha avviato l'analisi dei costi ambientali e della risorsa con il DCO 339/2013/R/IDR, al fine della definizione di una regolazione coerente con la visione olistica della Direttiva 2000/60/CE.
- 4.2 Con il documento per la consultazione 550/2013/R/IDR, è stata illustrata, fra l'altro, la metodologia per intercettare ed evidenziare i costi ambientali e della risorsa nel metodo tariffario così come richiesto dalle norme eurounitarie, individuando come primi indispensabili passi l'identificazione dei medesimi (ovvero la definizione della relativa tassonomia e perimetrazione) e l'adozione di criteri univoci per la relativa esplicitazione.

ERC nel Metodo Tariffario Idrico (MTI)

- 4.3 Con il MTI, adottato con la deliberazione 643/2013/R/IDR, l’Autorità ha definito il seguente Vincolo riconosciuto ai ricavi di gestione, di cui all’articolo 11 dell’Allegato A:

$$VRG^a = Capex^a + FoNI^a + Opex^a + ERC^a + Rc_{TOR}^a$$

dove ERC^a rappresenta la componente di costo attinente ai costi ambientali e della risorsa, esplicitata nel VRG .

- 4.4 In particolare, come disposto al Titolo 8 dell’Allegato A alla deliberazione 643/2013/R/IDR, in ciascun anno $a = \{2014; 2015\}$, la componente tariffaria a copertura dei costi ambientali e della risorsa di cui all’art. 35 è determinata come segue:

$$ERC^a = EnvC^a + ResC^a$$

dove:

- $EnvC^a$ è la componente di costo riferita ai costi ambientali (art. 36), data dalla somma dei costi ambientali endogeni $EnvC_{end}^a$, dipendenti da specifiche scelte gestionali, e della voce di costo riferita ai costi ambientali esogeni $EnvC_{eso}^a$, non dipendenti da specifiche scelte gestionali:

$$EnvC^a = EnvC_{end}^a + EnvC_{eso}^a$$

- $ResC^a$ è la componente di costo riferita ai costi della risorsa (art. 37).

- 4.5 In coerenza col processo di definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d’impiego dell’acqua da parte del MATTM, nonché in ragione dell’indisponibilità di una compiuta disciplina di separazione contabile regolatoria per il settore idrico, la componente tariffaria ERC^{2014} è stata posta pari a zero (comma 35.2), onde evitare di incorrere in una doppia contabilizzazione (“*double counting*”) di costi già riconosciuti alle gestioni e inseriti in tariffa.

- 4.6 L’Autorità ritiene pertanto che, coerentemente con l’impostazione seguita dal MATTM, e a seguito della prospettazione di orientamenti in materia di *unbundling*, a partire dal 2015, sia possibile scomputare gli ERC dalle altre componenti tariffarie, esplicitando il valore di ERC^{2015} nel VRG .

Direttive di unbundling

- 4.7 L’Autorità ha illustrato i primi orientamenti in materia di separazione contabile dei servizi idrici nel documento di consultazione 82/2013/R/COM.
- 4.8 Alla luce delle maggiori conoscenze settoriali acquisite nel corso dell’ultimo anno, si ritiene, in primo luogo, che la separazione contabile del bilancio di

esercizio delle imprese idriche debba essere articolata in modo da tener conto della forte differenziazione e frammentazione del settore (che si caratterizza per un numero molto elevato di operatori eterogenei), della dimensione molto piccola di numerosi gestori, dell'assenza di concorrenza nell'erogazione dei servizi idrici affidati in via esclusiva ad un soggetto che gestisce il servizio in regime di monopolio locale, nonché della diffusa presenza di Amministrazioni pubbliche tra i gestori del SII.

4.9 Ciò premesso, l'Autorità è orientata a definire una perimetrazione semplificata delle attività, rispetto a quella individuata nel documento di consultazione 82/2013/R/COM, che risponda alle esigenze di regolazione tariffaria dettate dalla normativa. In particolare, l'*unbundling* del servizio idrico dovrà consentire all'Autorità di:

- evidenziare i costi dei singoli servizi al fine di prevedere una tariffa *cost reflective*, esplicitando nel vincolo di riconoscimento dei ricavi del gestore (VRG) la componente ERC, istituita - come precedentemente illustrato - per rappresentare i costi ambientali e della risorsa;
- monitorare l'andamento degli investimenti nei diversi servizi, al fine di prevedere adeguati strumenti di incentivazione che consentano al settore idrico di rispondere all'urgente ammodernamento infrastrutturale di cui necessita;
- assicurare un flusso informativo certo, omogeneo e comparabile tra operatori, soggetto a revisione contabile.

4.10 In considerazione delle descritte esigenze, è possibile ipotizzare la separazione contabile dei seguenti servizi:

- a. Captazione e Adduzione
- b. Distribuzione
- c. Fognatura
- d. Depurazione
- e. Altre attività idriche
- f. Attività non idriche

4.11 Si rinvia ad un successivo documento per la consultazione la descrizione analitica degli orientamenti dell'Autorità in materia di *unbundling* dei servizi idrici, nell'ambito del quale saranno, fra l'altro, dettagliati i comparti che caratterizzano i diversi servizi (tra i quali la potabilizzazione e la misura).

Spunti per la consultazione

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?

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

Costi finanziari configurabili come ERC

4.12 Gli orientamenti in materia di *unbundling* sopra illustrati sono funzionali anche alla individuazione di componenti di costo qualificabili come *ERC*. Tuttavia, anche nelle more della loro puntuale attuazione, l'Autorità ha comunque verificato che alcune voci di costo riconducibili a costi ambientali e della risorsa, risultano internalizzate in modalità "*bundled*" nelle voci complessive di riconoscimento delle immobilizzazioni e dei costi operativi.

4.13 A titolo di esempio, nell'ambito della definizione dei costi riconosciuti per gli anni 2014 e 2015, l'art. 28 dell'Allegato A della deliberazione 643/2013/R/IDR, ha previsto una componente dei costi operativi¹⁰ nella quale, tra gli "*Oneri Locali*", sono ricomprese le seguenti voci:

- canoni di derivazione/sottensione idrica;
- contributi per consorzi di bonifica;
- contributi a comunità montane;
- canoni per restituzione acque;
- oneri per la gestione di aree di salvaguardia.

4.14 In particolare, l'Autorità, nell'ambito dell'attività di approvazione delle tariffe conformi al MTI per l'anno 2014, in taluni casi ha riconosciuto nei costi finanziari, riservandosi comunque ulteriori approfondimenti volti a confermarne l'effettiva destinazione e quantificazione, gli oneri per *Contributi a Comunità Montane*, finalizzati all'attuazione di specifiche misure connesse alla tutela e alla produzione delle risorse idriche nei territori montani (si veda *Box 1*).

¹⁰ L'art. 28 dell'Allegato A della deliberazione 643/2013/R/IDR definisce la componente a copertura degli "altri costi operativi" (CO_{altri}^a) - che concorre alla determinazione degli $Opex^a$ - come somma seguenti voci:

$$CO_{altri}^a = CO_{ATO}^a + CO_{AEEG}^a + CO_{mor}^a + CO_{res}^a$$

dove CO_{res}^a è la componente che include gli "*Oneri Locali*".

BOX 1 – IL CASO DEL RICONOSCIMENTO DEI CONTRIBUTI DESTINATI ALLE COMUNITÀ MONTANE

Per meglio comprendere il percorso intrapreso dall'Autorità e le prime scelte al riguardo compiute, appare opportuno richiamare il caso della proposta tariffaria per gli anni 2014 e 2015 presentata dall'Autorità d'Ambito 3 Torinese, approvata con la deliberazione 280/2014/R/IDR.

Occorre premettere che le comunità montane si configurano, ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. 267/00, come “unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali” (la relativa disciplina è oggi peraltro in forte evoluzione per effetto delle disposizioni in materia di città metropolitane, province e unioni e fusioni di comuni introdotte con la legge 7 aprile 2014, n. 56).

Tra le funzioni attribuite alle comunità montane figura sovente, in base a disposizioni delle leggi regionali vigenti in ciascun territorio, la realizzazione di interventi di tutela dell'assetto idrogeologico del territorio montano, anche a difesa della qualità delle risorse idropotabili destinate alla alimentazione dei sistemi acquedottistici.

In tale contesto, con la citata deliberazione 280/2014/R/IDR, l'Autorità ha riconosciuto ammissibile ai fini tariffari, per l'anno 2014, l'onere per contributi a comunità montane, afferente ai costi ambientali e della risorsa, già ricompreso tra i costi finanziari, evidenziando che *“l'Autorità d'Ambito n. 3 Torinese, con riferimento ai «contributi a comunità montane» ha precisato che, «ai sensi delle deliberazioni adottate dalla conferenza dell'autorità d'ambito, tale contributo è pari al 5% dei ricavi da tariffa. per l'anno 2014 l'importo del contributo (...) è stato posto pari all'importo imputato, in via presuntiva, nel bilancio relativo all'anno 2012 dal gestore; dal 2015 al 2023 il contributo è stato calcolato pari al 5% dei ricavi da tariffa previsti ed evidenziati nel conto economico approvato nella proposta tariffaria in esame»”*.

L'Autorità ha poi ritenuto opportuno, con riferimento all'annualità 2015, che *“ai fini della conclusione del relativo procedimento di approvazione tariffaria, sia necessario acquisire ulteriori elementi in ordine alla quantificazione dei «contributi a comunità montane», voce riconosciuta quale componente di costo nella misura in cui la stessa (dovendo essere destinata all'attuazione di specifiche misure connesse alla tutela e alla produzione delle risorse idriche nei territori montani) si configuri come un costo ambientale e della risorsa (ERC), di cui al Titolo 8 dell'Allegato A della deliberazione 643/2013/R/IDR, che l'Autorità definirà con successivo provvedimento, prevedendone la decorrenza a partire dal 1° gennaio 2015”*.

5. Costi ambientali e della risorsa per l'anno 2015

- 5.1 Come precedentemente illustrato, la componente *ERC* del Vincolo riconosciuto ai ricavi del gestore (*VRG*), nella formulazione introdotta dall'MTI, è stata definita allo scopo di ricomprendere tutti i costi ambientali e della risorsa attribuiti al SII dalla pianificazione *multi-level* prevista per il settore dal legislatore comunitario e nazionale. La componente *ERC* sarà quindi tenuta a

intercettare e incorporare tutti i costi ambientali e della risorsa relativi al SII e ai suoi utilizzatori, in base alla responsabilità di colui il quale li ha generati.

- 5.2 L'Autorità ritiene sostenibile un percorso applicativo in cui la componente *ERC* dia conto dei costi ambientali e della risorsa con gradualità, in coerenza, fra l'altro, con il maturare degli strumenti che l'azione regolatoria renderà disponibili e con l'implementazione dell'*unbundling* contabile per il settore idrico, secondo gli orientamenti anticipati nel precedente capitolo 4.
- 5.3 Con riferimento all'anno 2015, sulla base delle nuove definizioni che saranno recepite dalla regolazione tariffaria in seguito alla presente consultazione, 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.
- 5.4 Per quanto concerne i costi ambientali, *EnvC*²⁰¹⁵, l'Autorità ritiene che sia opportuno rinviare al successivo periodo regolatorio la distinzione tra componenti di costo esogeno ed endogeno, anche in considerazione della difficoltà di tener conto degli effetti incentivanti di tale distinzione in un limitato orizzonte temporale, e che in tale voce possano essere ricondotti:
- gli oneri relativi alla depurazione sostenuti per ottemperare agli obblighi derivanti dalla Direttiva 91/271/CE¹¹, concernente il trattamento delle acque reflue urbane. Gli impianti di depurazione rappresentano, infatti, le misure atte a riparare al "danno" ambientale che provoca un refluo non trattato conformemente alle disposizioni vigenti rispetto al refluo di qualità corrispondente agli *standard* stabiliti;
 - gli eventuali oneri residui- relativi al 2013 - afferenti "alle attività di progettazione e di realizzazione o completamento degli impianti di depurazione, nonché quelli relativi ai connessi investimenti, come espressamente individuati e programmati dai piani d'ambito" di cui all'art. 8-sexies¹² del d.l. 208/08;
 - altri oneri, canoni o contributi relativi al ripristino del danno ambientale.
- 5.5 Per quanto attiene i costi della risorsa, *Re sC*²⁰¹⁵, in considerazione della loro natura, l'Autorità è orientata a confermare l'inclusione nella componente *ERC* parziale o totale dei seguenti costi rientranti negli "*Oneri Locali*" già riconosciuti nel vincolo ai ricavi:

¹¹ La Direttiva 91/271/CE è stata recepita dal legislatore nazionale con il d.lgs. 152/99, successivamente trasfuso nel d.lgs 152/06 (Titolo III, Parte III), che reca obblighi stringenti di collettamento e trattamento delle acque reflue, con limiti di concentrazione ammissibili di inquinanti differenziati per natura degli scarichi e per qualità del corpo ricevente finale.

¹² L'art. 8-sexies del d.l. 208/08 è stato inserito dalla legge di conversione 27 febbraio 2009, n. 13, in ottemperanza alle statuizioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale n. 335/2008.

- canoni di derivazione/sottensione idrica;
- contributi a comunità montane;
- altri oneri relativi a interventi finalizzati a contenere o mitigare il costo-opportunità della risorsa.

Spunti per la consultazione

- Q8.** *Quali criteri possono essere impiegati per individuare la parte dei costi di depurazione inclusa nella componente $EnvC^{2015}$? Motivare la risposta.*
- Q9.** *Quali criteri possono essere impiegati per individuare la parte degli oneri locali inclusa nella componente $ResC^{2015}$? Motivare la risposta.*
- 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.*

- 5.6 La corretta individuazione delle componenti di costo $EnvC^{2015}$ e $ResC^{2015}$ richiede di tener conto anche degli eventuali *trade-offs*.
- 5.7 Con riferimento al riutilizzo delle acque reflue, l’Autorità è orientata a considerare detta attività come una delle misure tese alla riduzione della scarsità della risorsa e quindi volta al contenimento del costo per l’impiego incrementale di una unità in più di risorsa per un certo uso o servizio, riconducendo il relativo onere nel novero dei costi della risorsa, $ResC$. Occorre tuttavia rilevare che tali oneri possono essere prevalentemente riferibili ad attività di trattamento dei reflui, ovvero consistere in spese sostenute per interventi ripristinatori di un danno ambientale. Peraltro, al crescere degli standard qualitativi richiesti per consentire il riuso delle acque trattate, aumenteranno i relativi oneri.
- 5.8 Per quanto attiene i costi di riduzione delle perdite di rete (efficienza idrica), come accennato precedentemente, gli stessi possono rientrare sia fra i costi ambientali (in quanto sostenuti per riparare al danno di depauperamento quantitativo del patrimonio idrico dovuto a incuria) che fra i costi della risorsa (in quanto potrebbero essere interpretati come elementi di compressione dei costi per l’utilizzo/allocazione di una unità incrementale di risorsa a uno degli usi concorrenti).

Spunti per la consultazione

- 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.*
- 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.*