

Nell'ormai lontano Gennaio 2004 ci eravamo riproposti di esaminare alcuni aspetti concernenti l'analisi e alla gestione economica dei servizi idrici, aspetti che formano l'oggetto principale di questo articolo.

L'argomento scelto, in particolare, è quello delle politiche di tariffazione dei servizi stessi riguardo a quanto previsto nella Direttiva Quadro dell'Unione Europea 2000/60/CE in materia di acque, già esaminata.

Il nucleo economico della Direttiva, ricordiamo, è rappresentato dall'art. 9. Il principio cardine (paragrafo 1) è il pieno recupero dei costi, definiti in base ad un'opportuna analisi economica dell'utilizzo idrico e al principio "chi inquina paga", che comporta l'inclusione nei costi dei servizi idrici non solo di quelli per la fornitura, ma anche di quelli per la compensazione dei danni ambientali o per il consumo di risorse, dovuti alla necessità di assicurare la fornitura stessa.

La comunicazione della Commissione Europea al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato Economico e Sociale dal titolo "Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche"¹ costituisce uno dei documenti, redatti durante l'iter di formazione della Direttiva, che affronta diversi aspetti riguardanti tali politiche. Si è ritenuto, per il suo interesse, di porlo su questo sito e di accompagnarlo con questo articolo che rappresenta, essenzialmente, un commento alla comunicazione con alcuni approfondimenti derivati dagli atti della conferenza sulle politiche di tariffazione dei servizi idrici tenutasi a Sintra, in Portogallo, nel settembre 1999;² stralci degli atti stessi saranno frequentemente utilizzati nel seguito.

Obiettivo delle nuove politiche di tariffazione, come si deduce anche dal titolo della comunicazione, è quello di assicurare una gestione più sostenibile delle risorse idriche. Il principale elemento di critica all'attuale sistema tariffario è che esso determina, per gli utilizzatori di queste risorse, costi che non tengono conto delle ricadute ambientali della fornitura, non promuovono il risparmio idrico e l'uso efficiente delle risorse stesse e non incentivano i gestori ad interventi di miglioramento tecnico che potrebbero avere ricadute positive (si pensi ad esempio alla riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione) a causa della solo parziale copertura degli investimenti necessari con i

¹ Bruxelles, 26.07.2000 COM (2000) 477 definitivo.

² Pricing Water – Economics, Environment and Society – Sintra (Portogallo) – 6 e 7 Settembre 1999.

ricavi. Un appropriato computo dei costi, che in generale porterebbe ad un loro incremento, può costituire un fattore di contenimento della domanda che può contribuire a ridurre la pressione sulle risorse idriche. Secondo la comunicazione della Commissione ciò assume una rilevanza particolare per il settore agricolo, che costituisce allo stesso tempo il maggiore utilizzatore di queste risorse, impiegando circa il 56% dell'acqua prelevata nei 15 Stati membri dell'Unione Europea al 1999, e quello dove le politiche di tariffazione risultano chiaramente inadeguate, specie nei Paesi dell'Europa meridionale dove maggiori sono i consumi idrici (si arriva, ad esempio, all'80% del totale in Grecia e Spagna) e i problemi legati alla scarsità d'acqua.

Quali sono i costi di cui bisognerebbe tener conto nelle politiche di tariffazione? Le voci principali, secondo la Commissione, sono tre:

- 1) **Costi finanziari:** comprendono gli oneri legati alla fornitura ed alla gestione dei servizi idrici, ossia tutti i costi operativi e di manutenzione e i costi capitale;
- 2) **Costi ambientali:** sono legati ai danni che l'utilizzo delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi e a chi usa l'ambiente, ad esempio per la riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o la salinizzazione di terreni produttivi;
- 3) **Costi delle risorse:** sono legati alle mancate opportunità imposte ad altri utenti come conseguenza dello sfruttamento delle risorse idriche oltre il loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio l'eccessiva estrazione di acque sotterranee).

In linea di principio ogni utilizzatore deve sostenere completamente i costi legati alle risorse idriche consumate, comprensivi di quelli ambientali e delle risorse, con prezzi legati anche alle quantità utilizzate o all'inquinamento prodotto (si veda la nota 5 a pagina 10 della comunicazione per un modello formale, ancorché semplificato, dei rapporti fra prezzo, quantità consumate, inquinamento prodotto ed uso delle risorse da parte di un ipotetico utilizzatore).

La Commissione Europea rileva che i costi ambientali e delle risorse sono di rado considerati nelle politiche di tariffazione e che, nella maggior parte dei casi in cui siano state fissate tariffe di estrazione e immissione, queste sono considerate alla stregua di un'entrata tributaria che è poi impiegata per finanziare attività volte a migliorare la qualità dei corpi idrici e degli ecosistemi ad essi collegati (si può assumere che, spesso, la copertura degli oneri di tali attività assicurata dalle

tariffe sia solo parziale); in alcuni casi sono adottate tariffe fisse che non tengono conto né dell'uso né dell'inquinamento prodotto. Il problema, come accennato in precedenza, è particolarmente rilevante nel settore agricolo, dove i prezzi sono mantenuti inferiori a quelli degli altri settori, favorendo un uso inefficiente delle risorse e un trasferimento finanziario dai settori domestico e industriale a favore di quello agricolo; anche laddove i coltivatori sopportino pienamente i costi finanziari della fornitura idrica, come accade nel prelevamento dalle falde sotterranee dove gli impianti sono gestiti dai coltivatori stessi, eventualmente tramite consorzi, essi non sono mai chiamati a sostenere anche i costi ambientali e delle risorse legati all'estrazione, talvolta eccessiva.

Quali sono gli impatti attesi delle nuove politiche di tariffazione, compreso il pieno recupero dei costi, sull'economia, l'ambiente e la società? In linea di principio esse dovrebbero determinare una compressione della domanda ed un'allocazione più efficiente delle risorse idriche con effetti favorevoli sull'uso e l'inquinamento, tra cui la riduzione dell'estrazione delle acque sotterranee e l'aumento del livello di flusso nei fiumi, con conseguenze favorevoli sul ripristino del loro stato ecologico e di quello delle zone confinanti; inoltre politiche efficienti di tariffazione dei servizi idrici dovrebbero assicurare un'adeguata progettazione delle infrastrutture di fornitura e la raccolta di risorse finanziarie che ne garantiscano le attività di manutenzione, gestione e rinnovo. E' vero tuttavia che, al momento, le informazioni in merito al preciso impatto del sistema tariffario sull'ambiente fisico sono piuttosto scarse. L'argomento, per il suo interesse, richiede qualche approfondimento.

Massarutto e Berbeka (Massarutto, 1999, Berbeka, 1999) rilevano che l'elasticità della domanda per uso domestico, ossia le sue variazioni in rapporto a quelle del prezzo, è limitata. La riduzione nel consumo è possibile principalmente attraverso dispositivi di risparmio idrico, e sia le società che li producono sia i gestori delle forniture potrebbero essere i destinatari degli strumenti economici; in ogni caso la risposta del consumo domestico alle variazioni nella struttura di prezzo (da un forfait ad un costo proporzionale al consumo volumetrico) è degna di nota (Herrigton, 1999). La domanda per uso agricolo è disomogenea anche all'interno dei singoli Paesi dell'Unione Europea, e vi sono evidenze contraddittorie circa l'influenza dei prezzi dei servizi idrici sul

consumo, a causa dell'importanza di altri fattori come la qualità dei suoli, la profondità dei pozzi e, soprattutto, i prezzi dei prodotti agricoli e le quote di produzione assegnate dalla Politica Agricola Comune europea. Questo non significa che i coltivatori non siano sensibili a variazioni di prezzo della fornitura idrica, e le risposte osservate comprendono cambiamenti negli schemi di coltivazione e nelle tecniche d'irrigazione e la riduzione dell'area irrigata, incluso il suo abbandono; quest'ultimo avviene più frequentemente da parte di piccole aziende a conduzione familiare protette dalla Politica Agricola Comune europea (Arrojo, 1999, Becker, 1999, Garrido, 1999). Si possono verificare, tuttavia, incrementi nell'estensione delle aree irrigate se l'aumento di prezzo riflette investimenti finalizzati a miglioramenti di tipo tecnico che aumentano la disponibilità idrica per i coltivatori (Garrido, 1999).

La domanda d'acqua per uso industriale nei Paesi europei tende a diminuire anche a causa della sensibilità ai prezzi dell'industria, e dunque della maggiore reazione che essa mostra alle politiche di tariffazione delle risorse idriche; negli stessi Paesi le industrie sono state le prime ad utilizzare dispositivi di risparmio idrico per ridurre i consumi.

La tariffazione delle risorse idriche ha conseguenze anche sulla competitività delle diverse attività economiche, conseguenze che dipendono dalla struttura dei costi, dai margini di profitto e dalla capacità di adattamento delle singole attività. Nel caso dell'agricoltura, ad esempio, Garrido e Arrojo (Garrido, 1999, Arrojo, 1999) riferiscono che in Spagna gli incrementi di prezzo della fornitura d'acqua non influenzano la competitività di coltivazioni ad alto profitto, ma può portare all'abbandono di alcune di quelle protette dalla Politica Agricola Comune europea e legate a piccole aziende a conduzione familiare presenti nell'interno del Paese; gli aumenti di prezzo, infatti, possono in questo caso rendere economicamente svantaggiosa l'attività.

Riguardo agli effetti ambientali delle politiche considerate diversi esempi (Lacambra, 1999, Schirmer, 1999, WWF, 1999) mostrano che l'aumento di prezzo della fornitura idrica può avere conseguenze positive, determinando una contrazione del consumo d'acqua con diminuzione della pressione sui corpi idrici e riflessi sull'immissione di acque inquinate nell'ambiente da parte delle attività industriali. Nel fissare il prezzo è importante riconoscere anche gli effetti economici di danno o profitto, legati ad esempio allo sfruttamento idrico e all'immissione di acque contaminate

nell'ambiente, indotti su soggetti, esterni alle singole attività produttive, che utilizzano le risorse idriche.

Le ricadute sociali dell'incremento di prezzo delle risorse idriche vanno tenute in debita considerazione. Sia i fornitori dei servizi idrici sia i legislatori e gli amministratori riconoscono spesso che sebbene la fornitura debba avvenire ad un prezzo che assicuri il pieno recupero dei costi, è importante garantire il diritto di accesso ad un servizio minimo per le famiglie di basso reddito e in generale per determinati gruppi sociali svantaggiati, comprese alcune comunità rurali ed agricole. Ci sono diversi modi di strutturare le tariffe per evitare un impatto insostenibile su questi gruppi, ad esempio fissando volumi di consumo gratuiti, a basso prezzo o scontati, finanziamenti a carico dello Stato o delle amministrazioni regionali o locali ecc. La ristrutturazione della proprietà delle imprese agricole a piccola scala, con acquisizioni da parte di imprese a scala più ampia, può essere uno degli effetti probabili dell'incremento di prezzo della fornitura idrica nell'Europa meridionale.

La comunicazione della Commissione Europea sottolinea che un'ampia consultazione di tutte le parti interessate è fondamentale per l'elaborazione di politiche di tariffazione che perseguano obiettivi ambientali chiari e condivisi e che, poiché gran parte dei fornitori di servizi idrici (sia pubblici sia privati) opera in un regime di quasi-monopolio, è necessario un controllo dei prezzi imposti ai consumatori per garantire che essi riflettano i costi, senza mascherare eventuali inefficienze. Occorre garantire, inoltre, che gli introiti finanziari derivanti dal recupero dei costi ambientali e delle risorse siano, in caso di accantonamento, distribuiti ed utilizzati in modo efficiente. La comunicazione sottolinea anche che le politiche di tariffazione dei servizi idrici devono essere trasparenti e di facile comprensione, per assicurare che l'effetto incentivante possa essere sfruttato al massimo.

Naturalmente l'adeguata tariffazione non costituisce l'unica leva per conseguire obiettivi di tutela ambientale e di allocazione efficiente delle risorse idriche; è necessario integrare fra loro strumenti diversi e formulare politiche settoriali (compresa quella agricola) che includano esplicitamente questi stessi obiettivi. Si rimanda al testo della comunicazione per una discussione di questi argomenti.

NOTA: il previsto articolo sul convegno del 17 ottobre 2003 relativo all'attuazione della Direttiva 2000/60/CE non sarà scritto perché riferito ad un evento ormai datato e perché gli atti del convegno sono disponibili on-line, insieme a numerosi altri documenti di rilievo, sull'interessante sito del Gruppo 183 – Associazione per la difesa del suolo e delle risorse idriche, all'indirizzo <http://www.gruppo183.org>.

30 Dicembre 2004

Enrico Cameron