

Per l'attuazione della Direttiva Quadro Europea 2000/60 in Italia

Aspetti economici e gestionali

Antonio Massarutto

Dse, Università di Udine e Iefe, Università Bocconi

antonio.massarutto@uniud.it

Milano, 17 ottobre 2003

Verso una politica idrica sostenibile

- Definizione di sostenibilità nelle principali convenzioni internazionali
 - Ecologica ⇔ acqua come capitale naturale di cui vanno conservate le funzioni ambientali insostituibili
 - Economica ⇔ acqua come risorsa scarsa avente un valore economico e da gestire secondo principi di efficienza
 - Finanziaria ⇔ acqua come servizio infrastrutturale di cui va assicurata la solidità finanziaria, intesa come capacità di riprodurre nel tempo gli asset
 - Etica ⇔ acqua e servizi idrici come beni essenziali di cui va garantita l'accessibilità in condizioni eque, non discriminatorie e democraticamente accettate
- Concetto di “carrying capacity” risulta dall'incrocio di tutte queste componenti
 - Necessario un approccio integrato alla valutazione
 - In particolare: fondamentale ruolo di analisi economica e di una “razionalità” economica ⇔ principio di efficienza

Il contributo dell'economia alla politica dell'acqua

- Il contributo dell'analisi economica soffre di un doppio rischio di malinteso
 - Da parte dei non-economisti tende spesso a essere banalizzato a semplice misurazione del “quanto costa”
 - Da parte degli economisti tende spesso ad essere mitizzato come se si trattasse di perseguire un'allocazione “ottimale” attraverso l'applicazione di prezzi corrispondenti ai costi marginali e/o dell'internalizzazione dei “costi esterni”
- Obiettivo di analisi economica va invece inteso da un lato in modo più ampio, facendo riferimento al concetto di “carrying capacity” appena visto ⇔ valutazione efficienza
 - Comprensione delle “funzioni ambientali” dell'acqua, dei valori ad esse associati e degli eventuali trade-off
 - Comprensione della “sostituibilità” del capitale naturale e/o delle funzioni ambientali ⇔ individuazione delle componenti “critiche” del capitale naturale
 - Scelta delle priorità allocative relative sia all'acqua, sia a capitale e lavoro impiegato nei servizi idrici ⇔ comprensione del trade-off fra le diverse componenti della sostenibilità
 - Analisi delle determinanti economiche della domanda (inclusi i prezzi) e della reazione degli utilizzatori alla manovra di queste variabili
- Dall'altro lato, in modo più modesto
 - Acqua non è e non sarà mai un “bene commerciale”
 - Prezzi e altri strumenti economici funzionano, ma solo in modo parziale e imperfetto
 - La dimensione dell'efficienza è importante, ma non è l'unica

Il ruolo dell'analisi economica nella WFD

- La WFD attribuisce un ruolo di primo piano all'analisi economica
 - Analisi economica degli usi
 - Comprensione del valore economico associato alle diverse funzioni ambientali
 - Comprensione delle determinanti economiche della domanda e dei fattori di pressione sulle risorse
 - “Bilancio economico” degli usi dell'acqua volto a comprendere la struttura dei costi e le modalità del loro finanziamento
 - Tendenziale applicazione del principio di recupero dei costi attraverso le tariffe e “bilancio economico” dei servizi idrici che chiarisca le modalità di copertura del costo
 - “tenere in considerazione” il principio del FCR
 - garantire un “adeguato” livello di copertura tariffaria dei costi
 - applicare il polluter-pays principle ⇔ strumenti economici di politica ambientale
 - Analisi costi-benefici delle politiche
 - Costi-efficacia delle misure per raggiungere gli obiettivi minimi (es. “buono stato ecologico”)
 - Costi-benefici delle misure aggiuntive (valore sociale delle funzioni ambientali che si rendono disponibili vs. costo sociale delle misure di policy)
 - Valutazione dell'accessibilità dei costi e della praticabilità di azioni nel caso di corpi idrici altamente compromessi
- Inoltre un quinto principio “implicito”, non toccato dalla WFD ma ben presente nella politica ambientale UE e nelle politiche di liberalizzazione dei servizi pubblici è quello dell'approccio “industriale” alla gestione dei servizi idrici
 - Efficienza ⇔ concorrenza, meccanismi di mercato
 - Gestione imprenditoriale ⇔ privatizzazione formale o sostanziale, approccio industriale alle filiere dei diversi servizi idrici
- A che punto siamo in Italia ? Quali innovazioni è necessario introdurre nel quadro istituzionale ?

Il quadro conoscitivo e l'”economia dell'acqua”

- A che punto siamo?
 - Dal punto di vista dell'assetto istituzionale
 - L.36/94 assegna a Comitato di vigilanza il compito di creare e strutturare un quadro conoscitivo sui servizi idrici e sugli usi dell'acqua
 - Dlgs 152/99 prevede un ruolo per la valutazione economica degli usi largamente coerente con quanto previsto dalla direttiva
 - Mancano linee guida adeguate e una consolidata prassi istituzionale
 - Dal punto di vista dei risultati
 - Praticamente all'anno zero; solo pochissime esperienze appena avviate
 - Database frammentari, incompleti, ridondanti, spesso inutilizzabili
 - Molti “dati”, ma poche “informazioni” e ancor meno “conoscenza”
 - Statistiche episodiche e largamente inadeguate alla realizzazione di un “bilancio economico” dell'acqua
 - Comitato di vigilanza praticamente non ha mai operato per adempiere alla funzione di documentazione e diffusione della conoscenza; Osservatorio mai attivato
- Cosa manca ?
 - Non solo basi di dati statistiche aggiornate in modo puntuale e sistematico
 - Modelli, GIS, DSS, anche attingendo all'enorme lavoro che si sta facendo a livello UE
 - Documentazione accessibile al pubblico ⇔ trasparenza, decisione partecipata

L'allocazione delle risorse idriche

- A che punto siamo?
 - Dal punto di vista dell'assetto istituzionale
 - Pianificazione in origine discrezionale; ora priorità stabilite dalla legge con prevalenza dell'uso civile, poi quello irriguo, poi tutti gli altri
 - Su tutto dovrebbe comunque dominare il principio del rispetto del DMV
 - Pochissima flessibilità: le concessioni sono attribuite dal soggetto pubblico, impossibile scambiarsele
 - Sistema molto condizionato dai diritti acquisiti e dalla storia passata
 - Pianificazione dominata da logiche supply-side; strumenti per intervenire sul lato della domanda prevalentemente command and control
 - Dal punto di vista dei risultati
 - Le priorità stabilite dalla legge sono ragionevoli in linea di massima, ma non sempre nel caso specifico
 - All'interno dei diversi settori (soprattutto irriguo) vistosi esempi di allocazione incoerente con principi di efficienza
- Cosa manca ?
 - Valutazione sistematica della componente economica al momento del rilascio delle concessioni
 - Rendere più flessibili i meccanismi allocativi soprattutto con riferimento alle crisi temporanee
 - Introduzione di meccanismi economici e/o volontari a complemento di misure c&c
 - Coinvolgimento degli utilizzatori nel finanziamento e/o nel rischio economico legato alle grandi opere
 - Prima o poi, rimettere in discussione sistema dei “diritti acquisiti”

Il recupero dei costi

- A che punto siamo?
 - Dal punto di vista dell'assetto istituzionale
 - 1.36/94: “recupero integrale dei costi pieni in tariffa” (incluso K e r); perequazione su base territoriale (tariffa unica per ognuno dei circa 90 ATO)
 - Eccezione dei grandi schemi idrici (e facoltà per le Regioni di introdurre altre eccezioni)
 - Nessuna prescrizione specifica per gli altri usi (irriguo, industriale, difesa del suolo)
 - Dal punto di vista dei risultati
 - Situazione ancora bloccata; forte deficit di investimenti; costi operativi coperti, ma ammortamenti insufficienti a coprire costo pieno
 - Finanza pubblica ancora prevalente per i nuovi investimenti
 - Settore agricolo: copertura solo dei costi operativi; investimenti tutti a carico pubblico
 - Settore industriale: mancano del tutto ricognizioni affidabili
 - Difesa del suolo: internalizzazione di alcuni costi, ma casuale
- Cosa manca ?
 - Attuazione 1.36 richiederà ancora tempo: occorre una politica finanziaria che “accompagni” il settore fino all'entrata a regime della riforma
 - Deroghe a FCR sono ammissibili, ma dovrebbero essere coerenti con obiettivo di responsabilizzare utilizzatori; rischio che “dualismo” incoraggi grandi opere
 - Utilizzo degli strumenti economici con funzione incentivante e non solo di “cost recovery”
 - Introduzione di meccanismi di FCR anche negli altri settori
 - Garantire sostenibilità economico-finanziaria: attuale meccanismo non dà garanzie che investimenti siano sufficienti a conservare il K nel tempo
 - Introduzione di meccanismi perequativi “endogeni” basati su tasse di scopo

La valutazione delle politiche idriche

- A che punto siamo?
 - Dal punto di vista dell'assetto istituzionale
 - Dlgs 152/99 prevede la valutazione economica delle misure previste dai piani di tutela, ma mancano regolamenti, linee-guida
 - VIA per i grandi progetti, ma svincolata da aspetti economici
 - VAS
 - Dal punto di vista dei risultati
 - Ancora ai primi passi; pochissimi risultati concreti
 - Esperienza abbastanza negativa dell'ACB ai tempi del FIO
- Cosa manca ?
 - Consolidare esperienza in linee-guida operative
 - Valutazione tecnocratica vs. partecipata
 - Integrare valutazione economica nel processo decisionale fin dall'inizio e non semplicemente giustapporla alla fine
 - E' necessario integrare i decisionmaker con professionalità specifiche
 - Sviluppo di DSS a supporto della decisione e della partecipazione

L'implementazione: l'industria dell'acqua

- A che punto siamo?
 - Dal punto di vista dell'assetto istituzionale
 - 1.36/94 punta a una riorganizzazione del servizio idrico su basi industriali
 - Riforma SPL: verso la liberalizzazione
 - Altri servizi idrici ancora pesantemente intrisi di una logica di tipo tradizionale, fatta di “lavori pubblici”
 - Dal punto di vista dei risultati
 - Significative innovazioni nell'assetto industriale dei servizi idrici
 - Sistema ancora debole, attuazione del nuovo quadro procede a rilento
 - Sistema di regolazione inadeguato, incompleto e incoerente; “guerra istituzionale” fra livelli di governo
- Cosa manca ?
 - Risolvere il trade-off pianificazione-gestione con una regolazione che responsabilizzi il gestore e non sia solo ex-ante
 - Favorire il consolidarsi di una moderna “industria dell'acqua”
 - Nuovi modelli di governance per permettere ai comuni di cedere la proprietà
 - Spa Patrimoniali
 - Autorità indipendenti
 - Estendere la logica imprenditoriale anche agli altri servizi idrici (in particolare: irriguo)