

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE**  
**299/2014/R/IDR**

**DEFINIZIONE DELLE TARIFFE DI COLLETTAMENTO E DEPURAZIONE DEI  
REFLUI INDUSTRIALI AUTORIZZATI IN PUBBLICA FOGNATURA**

*Inquadramento generale e linee di intervento*

*Documento per la consultazione*

*19 giugno 2014*

*Premessa*

*Il presente documento per la consultazione si inquadra nell'ambito del procedimento per la formazione di provvedimenti in materia di tariffazione di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura avviato con la deliberazione 16 febbraio 2014, 87/2014/R/IDR, che verrà sottoposto, per gli aspetti più rilevanti, alla metodologia di analisi di impatto della regolazione (AIR).*

*Nel presente documento sono dunque illustrati gli elementi di inquadramento generale nonché i primi orientamenti in ordine alle principali linee di intervento che l'Autorità intende seguire nella definizione delle tariffe di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura.*

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità, entro il 15 luglio 2014, le proprie osservazioni e proposte in forma scritta, compilando l'apposito modulo interattivo disponibile nel sito internet dell'Autorità o tramite l'invio all'indirizzo di posta elettronica [unitaQRM@autorita.energia.it](mailto:unitaQRM@autorita.energia.it).*

*Le osservazioni e le proposte pervenute saranno pubblicate sul sito internet dell'Autorità. Pertanto, qualora i partecipanti alla consultazione intendano salvaguardare la riservatezza di dati e informazioni, dovranno motivare tale richiesta contestualmente a quanto inviato in esito al presente documento. In tal caso, sarà necessario inviare un ulteriore documento, destinato alla pubblicazione e privo delle parti riservate.*

**Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico  
Direzione Sistemi Idrici  
Unità Qualità Ambientale, della Risorsa e Misura  
Piazza Cavour 5 – 20121 Milano  
tel. 02-65565.311/396  
fax: 02-65565.222  
e-mail: [servizi-idrici@autorita.energia.it](mailto:servizi-idrici@autorita.energia.it)**

## INDICE

<b>1</b>	<b>Introduzione .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Quadro di riferimento .....</b>	<b>6</b>
	<b>Obiettivi dell'intervento .....</b>	<b>6</b>
	<b>Strumenti di regolazione .....</b>	<b>7</b>
	<b>Ambito dell'intervento .....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Acquis communautaire .....</b>	<b>10</b>
	<b>Direttive per la protezione delle acque.....</b>	<b>10</b>
	<b>Politiche di tariffazione.....</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Disciplina nazionale .....</b>	<b>13</b>
	<b>Norme in materia di tariffazione per le utenze industriali.....</b>	<b>13</b>
	<b>Criticità della disciplina tariffaria dei reflui industriali .....</b>	<b>16</b>
<b>5</b>	<b>Linee di intervento .....</b>	<b>19</b>

## 1 Introduzione

- 1.1 *“Provvedere ad attuare politiche dei prezzi dell’acqua idonee ad incentivare adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente ed a contribuire al raggiungimento e al mantenimento degli obiettivi di qualità ambientali”*<sup>1</sup> è quanto previsto a livello comunitario dalla Direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE (di seguito anche WFD) - e recepito nel diritto interno - in osservanza del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa e, in particolare, secondo il principio “chi inquina paga”, esplicitamente introdotto nel comparto idrico dalla direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE.
- 1.2 Nel merito, in coerenza col dettato comunitario, anche il legislatore nazionale ha stabilito di prevedere *“un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell’acqua, suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura”*.
- 1.3 L’articolo 3, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012, poi, specificando le funzioni trasferite *ex lege* all’Autorità per l’energia elettrica, il gas e il sistema idrico (di seguito: l’Autorità) ai sensi dell’art. 21, comma 19, del D.L. 201/2011, precisa che la medesima definisce le componenti di costo e predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e – per quanto qui rileva - i servizi di fognatura e di depurazione ad usi misti civili e industriali<sup>2</sup>.
- 1.4 L’attribuzione di tali funzioni all’Autorità, compresa la competenza a definire le tariffe di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura, risponde all’esigenza di assicurare il rispetto e l’attuazione del richiamato principio “chi inquina paga”, superando le difformità di trattamento rilevabili sul territorio nazionale, evitando l’instaurarsi di sussidi incrociati fra le diverse tipologie di utenza, con un’appropriata allocazione dei costi nella struttura dei corrispettivi tariffari.
- 1.5 In questo ambito si colloca il presente documento, coerentemente con il procedimento per l’adozione di provvedimenti finalizzati alla definizione delle modalità di determinazione delle tariffe del servizio a rete di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura, avviato dall’Autorità con deliberazione 27 febbraio 2014, 87/2014/R/IDR. Non rientra invece nello scopo del presente documento la trattazione e la definizione degli oneri per il servizio di allacciamento alla pubblica fognatura e alla depurazione dei reflui industriali.
- 1.6 L’iniziativa si ricollega al più ampio tema della determinazione dei corrispettivi da applicare per categoria di utenza e, pertanto, considera le criticità relative alla corretta identificazione dei *driver* di costo relativi a utilizzatori aventi caratteristiche (impatti) molto differenziate e non facilmente rilevabili.
- 1.7 Una ulteriore complicazione è rappresentata dalla natura della prestazione erogata dal fornitore del servizio che, soprattutto con riguardo alla depurazione dei reflui, svolge un’attività di trattamento finalizzata all’abbattimento del carico inquinante, ovvero alla riduzione dell’impatto ambientale o, in altri termini, al contenimento di una esternalità ambientale. Al fine di semplificare l’iniziativa, l’Autorità intende svilupparne le principali caratteristiche considerando quale variabile data il costo riconosciuto al gestore per l’attività di collettamento e depurazione dei reflui, ivi compresi quelli industriali, circoscrivendo la

---

<sup>1</sup> Cfr. articolo 9 della Direttiva quadro 2000/60/CE, successivamente recepito dal legislatore nazionale con l’art. 119 del D.lgs. 152/06.

<sup>2</sup> Si veda in proposito anche la sentenza Tar Lombardia, sez. II, 15 maggio 2014 n. 1273.

valutazione degli effetti incentivanti dei corrispettivi ai comportamenti indotti nei fruitori del servizio. È tuttavia evidente che una effettiva promozione di efficienza nei processi di collettamento e depurazione avrebbe l'effetto di ridurre il danno ambientale complessivo, a parità di quantità e qualità dei reflui scaricati.

1.8 In sintesi, il documento in consultazione presenta:

- una prima ricognizione delle criticità riscontrate, per la gran parte derivanti dalla pluralità dei soggetti coinvolti ai vari livelli istituzionali e dalla stratificazione normativa - per alcuni aspetti lacunosa - in ordine alla vigente tariffazione dei reflui industriali;
- i primi orientamenti dell'Autorità in relazione al riordino nazionale della allocazione dei costi del servizio di collettamento e depurazione da applicarsi ai reflui in genere, e in particolare a quelli derivanti dalle produzioni industriali.

1.9 Il procedimento in questione è sottoposto, per gli aspetti più rilevanti, alla metodologia di analisi di impatto della regolazione (AIR)<sup>3</sup>, nell'ambito della quale, in esito all'esame delle osservazioni in questa sede pervenute, verrà effettuata una seconda consultazione, prevista entro ottobre 2014, contenente una illustrazione di dettaglio dell'opzione regolatoria che l'Autorità intenderà introdurre. Entro il mese di dicembre 2014 è prevista l'adozione del provvedimento finale di approvazione dei criteri per la determinazione della nuova tariffa di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura, cui seguirà, entro il mese di febbraio 2015, la pubblicazione della relazione AIR.

1.10 Qualora ritenuti utili, l'Autorità potrà organizzare *focus group* e incontri specialistici al fine di acquisire ulteriori elementi specifici dagli operatori del settore e dagli altri soggetti coinvolti.

1.11 In *Tabella 1* vengono sintetizzate le principali fasi previste dal Piano AIR<sup>4</sup>.

**Tabella 1 – Piano AIR per il procedimento sulle tariffe di collettamento e depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura**

ATTIVITÀ	PERIODO
Delibera di avvio	Febbraio 2014
Primo documento di consultazione recante, tra l'altro, gli esiti della ricognizione effettuata	Giugno 2014
Analisi degli esiti della prima consultazione	Luglio-Agosto 2014
Secondo documento di consultazione recante l'illustrazione dell'opzione regolatoria preferita	Ottobre 2014
Analisi degli esiti della seconda consultazione	Novembre 2014
Emanazione del provvedimento finale	Dicembre 2014

<sup>3</sup> L'AIR è svolta secondo quanto previsto dall'Allegato A alla deliberazione dell'Autorità 3 ottobre 2008, GOP 46/08, recante la "Guida per l'analisi d'impatto della regolazione nell'autorità per l'energia elettrica e il gas" (di seguito: Guida AIR).

<sup>4</sup> Eventuali variazioni del piano AIR saranno evidenziate nel successivo documento per la consultazione o mediante specifiche pubblicazioni sul sito internet dell'Autorità.

## 2 Quadro di riferimento

### *Obiettivi dell'intervento*

- 2.1 Rilevate le criticità relative al perimetro interessato dalla regolazione, di cui si dirà nel paragrafo “*Ambito dell'intervento*”, e di quelle riscontrate verificando le modalità di applicazione dei criteri tariffari già impiegati. L'Autorità intende perseguire, in questa sede, gli *obiettivi generali* definiti dal quadro normativo comunitario e nazionale, nonché dagli atti adottati dalle Amministrazioni competenti. L'Autorità li ha richiamati anche nell'ambito della II Conferenza Nazionale sulla regolazione dei servizi idrici, esplicitando la necessità di sviluppare infrastrutture conformi agli standard comunitari, in grado di garantire adeguati livelli qualitativi e di preservare le risorse idriche in ottica intergenerazionale.
- 2.2 Il quadro generale di riferimento rappresenta comunque, anche in questo ambito, un elemento fondamentale di cui tener conto: introdurre meccanismi regolatori che inducano comportamenti di efficienza, anche in termini di riduzione degli impatti ambientali, può rivelarsi una strategia di limitata efficacia, qualora non tenga conto delle effettive potenzialità degli operatori interessati. Allo stesso tempo, promuovere processi di miglioramento nelle performance e nelle infrastrutture destinate al trattamento degli impatti delle attività antropiche, può costituire anche l'occasione per avviare azioni finalizzate ad incrementare lo *status* ambientale delle risorse idriche.
- 2.3 Si consideri, inoltre, quale ulteriore obiettivo generale dell'Autorità, quello di assicurare e facilitare l'attuazione della disciplina regolatoria procedendo, ove possibile, alla semplificazione della vigente normativa tariffaria e alla minimizzazione degli oneri gravanti sui soggetti regolati, sui fruitori dei relativi servizi e sui beneficiari degli interventi prospettati.
- 2.4 Alla luce delle considerazioni che precedono, nonché a seguito delle criticità emerse in sede di ricognizione l'Autorità intende illustrare alcuni primi orientamenti tesi al perseguimento dei seguenti *obiettivi specifici*:

#### Obiettivo A: Garantire che le tariffe del servizio riflettano i relativi costi

- 2.5 Una regolazione che preveda corrispettivi per i servizi a rete che riflettano i costi efficienti generati promuove l'eliminazione di distorsioni allo sviluppo di adeguate infrastrutture di fognatura e depurazione, favorendo l'adozione di tecnologie di ultima generazione, laddove più efficaci e più efficienti, e al contempo la diffusione del servizio su tutto il territorio nazionale, in ottemperanza alle previsioni comunitarie e secondo le reali esigenze delle diverse realtà.

#### Obiettivo B: Prevenire distorsioni e disallineamenti tariffari a parità di tipologia di reffluo e di situazione ambientale

- 2.6 L'esistenza di corrispettivi diversi per la medesima tipologia di scarico inquinante, dipendente da scelte di *Environmental Policy* adottate in contesti locali diversi, piuttosto che dalle caratteristiche tecniche dei cicli di trattamento eseguiti, può riflettersi in arbitrarie differenziazioni di corrispettivi applicati al medesimo settore merceologico, originando anche possibili distorsioni alla concorrenza.

#### Obiettivo C: Dare corretti segnali di prezzo che consentano un accesso al servizio che garantisca la più efficiente allocazione di costo

- 2.7 La definizione dei corrispettivi tariffari deve essere orientata a ripartire, tra gli utilizzatori delle infrastrutture, i relativi costi sulla base di driver che tengano conto degli oneri generati.

Una appropriata definizione dell'attività di allacciamento permetterebbe di chiarire rigorosamente i confini di quanto direttamente addebitabile, rispetto a quanto attribuibile in via parametrica. Ad esempio, le tariffe di servizio devono minimizzare i sussidi incrociati fra utilizzatori che scaricano tipologie di reflui con diverso carico inquinante.

Obiettivo D: Rispettare i principi della chiarezza e semplicità, di informazione e trasparenza verso gli utenti

- 2.8 La regolazione deve sviluppare un quadro di regole chiaro, certo e semplice, in grado di garantire tutte le necessarie informazioni ai soggetti interessati e le imprescindibili condizioni di trasparenza per gli utenti.

#### **Spunti per la consultazione**

**Q1.** *Si ritiene vi siano altri obiettivi specifici che, nell'ambito delle competenze dell'Autorità, debbano essere perseguiti nel presente procedimento? Se sì, quali? Motivare la risposta.*

#### **Strumenti di regolazione**

- 2.9 Ai fini di un corretto inquadramento degli strumenti prospettati in questo documento, va rilevato che la teoria della regolazione ha analizzato varie modalità per l'applicazione del principio "chi inquina paga", superando le situazioni di fallimento del mercato riconducibili alla presenza di esternalità negative derivanti da comportamenti inquinanti. Tra i vari strumenti rinvenibili a livello teorico, si distinguono i seguenti:

- strumenti di comando e controllo, consistenti nella *definizione di obblighi o di standard* - di livelli di pressione ambientale ammessi, di qualità ambientale da rispettare, di prodotto e di processo da adottare - e delle connesse responsabilità associate alla loro osservanza: al responsabile dell'inquinamento è fatto obbligo di intraprendere determinate azioni volte a prevenire o ridurre l'inquinamento;
- strumenti incentivanti che lasciano, all'interno di un preciso quadro normativo, un margine di scelta ai soggetti destinatari delle norme su come comportarsi. In particolare si possono considerare:
  - tasse<sup>5</sup> e tariffe commisurate alla quota dei costi complessivi dell'inquinamento che si intende addebitare al singolo soggetto inquinante, con lo scopo di indurlo a ridurre o eliminare l'impatto ambientale delle sue scelte produttive o di consumo;
  - definizione ex ante dei diritti proprietari e introduzione dei permessi negoziabili<sup>6</sup>, di cui il soggetto inquinatore dovrà essere in possesso (mediante allocazione iniziale o successivo acquisto sul mercato) per poter legittimamente svolgere l'attività economica da cui viene generato l'inquinamento.

- 2.10 Si segnala che, per quanto qui di interesse, si riscontra una diffusa presenza di strumenti rientranti nella prima categoria e alcune misure rientranti tra quelle incentivanti, prevalentemente nella forma della *Pigouvian Tax*. L'Autorità, riconoscendo che la definizione di meccanismi decentrati permetterebbe di giungere a soluzioni allocative di maggior efficienza, rispetto a quelle perseguibili con l'approccio *à la Pigou* (tranne, evidentemente, il caso di informazione perfetta), nel presente documento sviluppa un'impostazione che, dal punto di vista metodologico e teorico, è riconducibile a quella

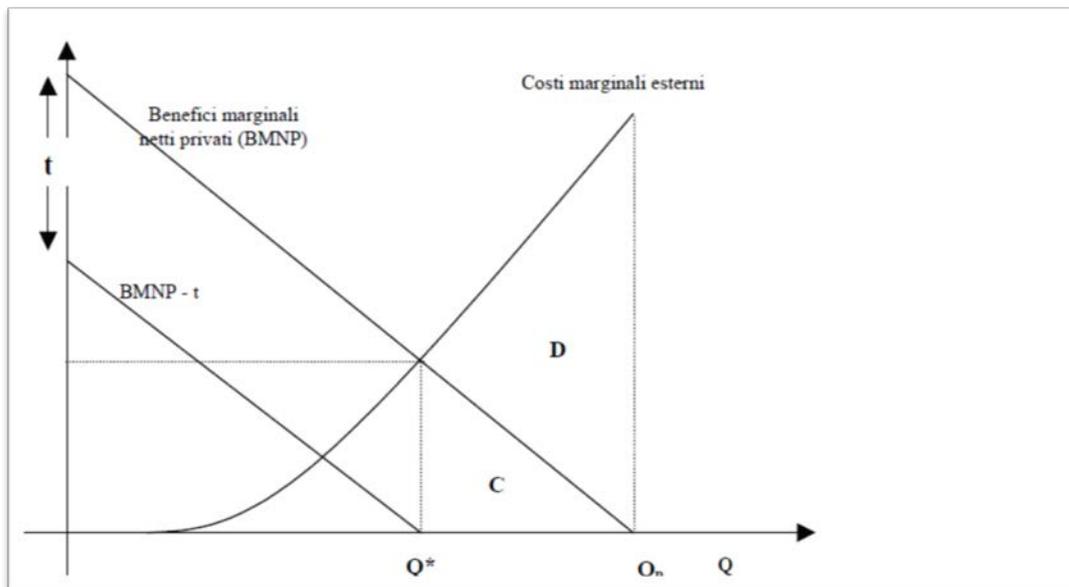
<sup>5</sup>Cfr. Arthur C. Pigou, "The Economics of Welfare", 1920.

<sup>6</sup>Cfr. Ronald H. Coase, "The Problem of Social Cost", 1960.

tradizionale, valutando come significativi anche i soli benefici ottenibili attraverso un suo adeguamento e raffinamento nelle variabili considerate.

- 2.11 Il livello di inquinamento ottimale per la collettività è rappresentato dal punto di incontro tra la curva di beneficio marginale netto privato ed il costo marginale esterno. La curva di beneficio marginale netto privato (*BMNP*) è alla base delle decisioni del soggetto inquinatore, che avrà interesse ad emettere sostanze inquinanti fino al livello  $Q_p$ , oltre cui il beneficio privato di emettere unità aggiuntive diventa negativo. Il problema per la pubblica autorità è quello di indurre l'inquinatore a ridurre il livello di emissioni fino al livello socialmente ottimo,  $Q^*$ , attraverso strumenti che internalizzino i costi della prevenzione, riduzione, o riparazione dell'inquinamento. L'applicazione degli strumenti di attuazione del principio "chi inquina paga" può essere dunque esaminata nel grafico di seguito riportato (*Figura 1*). L'introduzione di uno standard equivale a fissare d'autorità il livello massimo delle emissioni ammissibili, ad esempio al livello  $Q^*$ , addossando all'inquinatore i costi di aggiustamento dei processi produttivi. In alternativa, può essere introdotta una tariffa pari a  $t$  per unità di emissioni, che indurrà l'inquinatore a ridurre le emissioni fino al livello socialmente ottimo  $Q^*$ . Infine, in caso di danno da inquinamento già arrecato alla collettività, potrà essere fatto obbligo all'inquinatore di pagare, a titolo di riparazione, un ammontare pari alla somma delle aree C e D, che rappresenta il costo esterno totale per le emissioni in eccesso dell'ottimo sociale<sup>7</sup>.

*Figura 1 – Strumenti applicativi del principio "chi inquina paga"*



- 2.12 L'Autorità riconosce comunque che, in considerazione della complessità della materia e dei molteplici profili da considerare, la puntuale definizione delle tariffe, coerentemente con la propria azione regolatoria improntata a un approccio pragmatico, dovrà tener conto delle condizioni di sostenibilità economica degli utilizzatori finali del servizio.

### **Ambito dell'intervento**

- 2.13 Il presente documento per la consultazione illustra gli orientamenti dell'Autorità riguardo la regolazione dei corrispettivi per il servizio di collettamento e depurazione dei reflui

<sup>7</sup> Cfr. Rete Nazionale delle Autorità Ambientali e delle Autorità della Programmazione dei Fondi Strutturali Comunitari 2000-2006, "La valutazione dell'applicazione del principio chi inquina paga", 2003.

industriali autorizzati allo scarico in pubblica fognatura (v. *Box 1*). I soggetti in possesso di tali autorizzazioni e i gestori delle infrastrutture e degli impianti sono i destinatari diretti dell'intervento regolatorio prospettato.

- 2.14 I destinatari indiretti dell'intervento, ovvero i soggetti per cui la misura regolatoria produrrà comunque degli effetti, sono rappresentati dagli Enti d'Ambito, dagli utenti civili e, in ultima analisi, dai possibili beneficiari di un trattamento tariffario efficiente delle esternalità ambientali.

### **Box 1– Definizioni di acque reflue**

*L'art.74 del D. Lgs. 152/2006, in recepimento della Direttiva 91/271/CEE8, fornisce le seguenti definizioni di acque reflue:*

***acque reflue domestiche:** acque reflue provenienti da insediamenti di tipo residenziale e da servizi e derivanti prevalentemente dal metabolismo umano e da attività domestiche;*

***acque reflue industriali:** qualsiasi tipo di acque reflue scaricate da edifici od impianti in cui si svolgono attività commerciali o di produzione di beni, diverse dalle acque reflue domestiche e dalle acque meteoriche di dilavamento;*

***acque reflue urbane:** acque reflue domestiche o il miscuglio di acque reflue domestiche, di acque reflue industriali ovvero meteoriche di dilavamento convogliate in reti fognarie, anche separate, e provenienti da agglomerato;*

*L'art. 101 del D. Lgs. 152/2006 specifica poi che, ai fini della disciplina degli scarichi e delle autorizzazioni, sono assimilate alle acque reflue domestiche le acque reflue:*

*a) provenienti da imprese dedite esclusivamente alla coltivazione del terreno e/o alla silvicoltura;*

*b) provenienti da imprese dedite ad allevamento di bestiame;*

*c) provenienti da imprese dedite alle attività di cui alle lettere a) e b) che esercitano anche attività di trasformazione o di valorizzazione della produzione agricola, inserita con carattere di normalità e complementarietà funzionale nel ciclo produttivo aziendale e con materia prima lavorata proveniente in misura prevalente dall'attività di coltivazione dei terreni di cui si abbia a qualunque titolo la disponibilità;*

*d) provenienti da impianti di acquacoltura e di piscicoltura che diano luogo a scarico e che si caratterizzino per una densità di allevamento pari o inferiore a 1 Kg per metro quadrato di specchio d'acqua o in cui venga utilizzata una portata d'acqua pari o inferiore a 50 litri al minuto secondo;*

*e) aventi caratteristiche qualitative equivalenti a quelle domestiche e indicate dalla normativa regionale;*

*f) provenienti da attività termali, fatte salve le discipline regionali di settore.*

*L'art. 2 del D.P.R. 227/2011 stabilisce che in assenza di specifiche determinazioni regionali, sono "assimilate" alle acque reflue domestiche:*

*a) le acque che prima di ogni trattamento depurativo presentano le caratteristiche qualitative e quantitative di cui alla tabella 1 dell'Allegato A del medesimo decreto;*

*b) le acque reflue provenienti da insediamenti in cui si svolgono attività di produzione di beni e prestazione di servizi i cui scarichi terminali provengono esclusivamente da servizi igienici, cucine e mense;*

*c) le acque reflue provenienti dalle categorie di attività elencate nella tabella 2 dell'Allegato A del medesimo decreto, con le limitazioni indicate nella stessa tabella.*

- 2.15 Con riferimento al regime delle assimilazioni alle acque reflue domestiche si rilevano significative differenze nell'ambito delle normative adottate a livello regionale, sulla base del disposto dell'art. 101 del D. Lgs. 152/2006 richiamato nel *Box 1*. In particolare, nei casi

<sup>8</sup> La Direttiva 91/271/CEE ribadisce la necessità delle autorizzazioni e dei controlli sugli scarichi, prevedendo all'articolo 11 che gli scarichi di acque reflue industriali in reti fognarie ed impianti di trattamento delle acque reflue urbane debbano essere preventivamente subordinati a regolamentazioni e/o ad autorizzazioni specifiche da parte dell'autorità competente o dell'organismo abilitato.

in cui la disciplina regionale ha ritenuto di includere nel perimetro dell'assimilazione<sup>9</sup> attività considerate a carattere industriale nelle altre regioni, emergono criticità in ordine alla corretta imputazione dei costi o al contenimento dei sussidi incrociati (nonché il rischio di non permettere al gestore del servizio di depurazione di garantire i livelli di parametro richiesti dalla normativa vigente per i reflui depurati da restituire in corpo idrico).

- 2.16 Sul punto, l'Autorità, valutando le criticità riscontrate, ritiene opportuno, al fine di salvaguardare il criterio di non discriminazione e per una efficace applicazione del principio del "chi inquina paga", un intervento a livello legislativo che conduca a una riduzione della disomogeneizzazione che si è andata creando fra le varie realtà amministrative.
- 2.17 Considerazioni analoghe possono essere svolte con riferimento al regime delle autorizzazioni, soprattutto quelle in deroga, pur recentemente riformato in un'ottica di semplificazione degli adempimenti richiesti.
- 2.18 Da ultimo, appare opportuno rammentare che a fronte di situazioni di inadeguatezza, in alcune aree del Paese, degli impianti per la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue – non avendo ancora ottemperato agli obblighi derivanti dalla direttiva 91/271/CE<sup>10</sup> (con riferimento ai quali si riscontrano le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione del 19 luglio 2012, in C-56/10, e del 10 aprile 2013, in C-85/13, di accertamento dell'infrazione da parte dell'Italia) - le utenze industriali operanti negli agglomerati in cui si sono rinvenute le predette circostanze di non conformità possono ritrovarsi ad utilizzare infrastrutture private, il cui assoggettamento alla regolazione dell'Autorità rappresenta ancora un tema dibattuto.

### 3 Acquis communautaire

#### *Direttive per la protezione delle acque*

- 3.1 La politica dell'UE in materia di risorse idriche - espressa da un coacervo di atti (direttive e comunicazioni interpretative) - ha contribuito fattivamente alla protezione delle acque: come sottolineato dalla Commissione Europea nelle considerazioni di apertura del Piano per la salvaguardia delle risorse idriche europee (c.d. Blue Print)<sup>11</sup>, *“la regolamentazione in materia di inquinamento di origine urbana, industriale e agricola ha comportato un miglioramento significativo nella qualità delle acque europee, in particolare grazie alla riduzione di concentrazioni troppo elevate di nutrienti”*.
- 3.2 Prima dell'entrata in vigore della direttiva quadro sulle acque, l'UE ha affrontato il problema dell'inquinamento chimico diffuso e da fonti puntuali, nonché di altri tipi di inquinamento dell'ambiente acquatico, adottando vari atti normativi, tra cui la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane<sup>12</sup>, la direttiva sui nitrati<sup>13</sup>, e la direttiva sulle emissioni industriali<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> A titolo esemplificativo ma non esaustivo, la Regione Campania con il Regolamento “Criteri per l'assimilazione alle acque reflue domestiche” n.6 del 24.09.2013 ha di fatto rese assimilabili le produzioni casearie che, visto l'alto carico inquinante specifico, seppur di limitate dimensioni sono foriere di alti carichi inquinanti assoluti.

<sup>10</sup> Direttiva recepita dal legislatore nazionale con il d.lgs. 152/99, successivamente trasfuso nel d.lgs 152/ 2006 (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.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione Europea COM(2012) 673, p. 3.

<sup>12</sup> Direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane.

- 3.3 Nonostante i progressi significativi registrati nell'attuazione di tali direttive - tese alla protezione delle risorse idriche dall'inquinamento da nutrienti e/o altre sostanze chimiche che provengono dall'agricoltura, dall'uso domestico e dalle industrie - il fatto che non si sia ancora giunti a una piena conformità in gran parte degli Stati membri impedisce il raggiungimento dei relativi obiettivi ambientali.
- 3.4 In particolare, la direttiva 91/271/CE, concernente la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue urbane, anche originate da taluni settori industriali, contiene puntuali disposizioni in merito ai livelli di qualità dei sistemi di raccolta e di trattamento delle acque, anche originate da taluni settori industriali, designa le "aree sensibili" e stabilisce un calendario per la fornitura di sistemi di raccolta e di trattamento delle acque reflue urbane in determinate categorie di agglomerati. Gli ultimi agglomerati dovevano adeguarsi entro il 2005, ma come anticipato nel precedente paragrafo, la situazione, pur considerevolmente migliorata rispetto al passato<sup>15</sup>, in alcune zone si presenta ancora deficitaria ed è stata causa, per l'Italia, di vari contenziosi comunitari. Per quanto di interesse in questa sede, la direttiva in questione, inoltre, all'art. 11 dispone che *"lo scarico di acque reflue industriali in reti fognarie ed impianti di trattamento delle acque reflue urbane sia preventivamente subordinato a regolamentazioni e/o ad autorizzazioni specifiche da parte dell'autorità competente o dell'organismo abilitato"*.
- 3.5 In ordine alla direttiva 2008/1/CE, poi sostituita dalla direttiva 2010/75/CE, sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (*di seguito: IPPC*), la COM(2012)670 finale<sup>16</sup>, con riferimento a tutti gli Stati Membri, segnala che *"L'ultima relazione sulla sua attuazione<sup>17</sup> evidenzia che, sebbene la IPPC abbia indotto in modo significativo la razionalizzazione della legislazione ambientale industriale in numerosi Stati membri, troppi permessi presentavano valori limite di emissione non in linea con le migliori tecniche disponibili (Best Available Techniques, BAT) e che non tutelavano in modo sufficiente l'ambiente acquatico"*.
- 3.6 Al secondo "considerato" della citata direttiva 2010/75/CE si esplicita che *"Per prevenire, ridurre e, per quanto possibile, eliminare l'inquinamento dovuto alle attività industriali, nel rispetto del principio "chi inquina paga" e del principio della prevenzione dell'inquinamento, è necessario definire un quadro generale che disciplini le principali attività industriali, intervenendo innanzitutto alla fonte, nonché garantendo una gestione accorta delle risorse naturali e tenendo presente, se del caso, la situazione socioeconomica e le specifiche caratteristiche locali del sito in cui si svolge l'attività industriale"*.

### **Politiche di tariffazione**

- 3.7 Il principio "chi inquina paga" è stato introdotto, nell'ambito delle politiche di tariffazione dei servizi idrici, dalla Direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE, in osservanza delle disposizioni, più generali, recate dall'articolo 174, comma 2, del trattato delle Comunità

---

13 Direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole.

14 Direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, che è stata sostituita dalla direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali.

15 COM(2013) 574 final, recante la Settima relazione sull'attuazione della direttiva concernente il trattamento delle acque reflue urbane (direttiva 91/271/CEE).

16 COM(2012)670 finale, concernente l'attuazione della direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE).

17 COM(2010)593. Relazione della Commissione concernente l'attuazione della direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento e della direttiva 1999/13/CE sulla limitazione delle emissioni di composti organici volatili dovute all'uso di solventi organici in talune attività e in taluni impianti.

Europee, in base al quale - come peraltro considerato al punto 11 della medesima direttiva - *“la politica ambientale della Comunità deve contribuire a perseguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente, dell’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, che dev’essere fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»”*.

- 3.8 La definizione di riferimento del “polluter pays principle” è contenuta nella Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975<sup>18</sup>: *“le persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico o privato, responsabili di inquinamento debbono sostenere i costi delle misure necessarie per evitare questo inquinamento o per ridurlo, al fine di rispettare le misure e le misure equivalenti che consentono di raggiungere gli obiettivi di qualità o, qualora non esistano i suddetti obiettivi, le norme e le misure equivalenti fissate dai pubblici poteri”*.
- 3.9 Nel fornire *“una valutazione del possibile ruolo della tariffazione dei servizi idrici nel contesto [...] dell’attuazione dell’acquis in materia ambientale”*<sup>19</sup>, la Commissione riconosce le politiche di prezzo dell’acqua quale mezzo per garantire un uso più sostenibile della risorsa: le stesse politiche, infatti, promuovendo il recupero dei costi dei servizi idrici nell’ambito di ogni specifico settore economico, possono consentire il conseguimento degli obiettivi ambientali in maniera efficace.
- 3.10 La Commissione nella medesima comunicazione COM(2000) 477 specifica che, in linea di principio, ogni utilizzatore deve sostenere i costi legati alle risorse idriche da lui consumate, compresi i costi ambientali<sup>20</sup> e quelli delle risorse<sup>21</sup>. I prezzi devono, inoltre, essere direttamente legati alla quantità di risorse idriche impiegate o all’inquinamento prodotto (*Box 2*).

---

<sup>18</sup> Cfr. Raccomandazione 75/436/Euratom, CECA, CEE, concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente

<sup>19</sup> COM(2000) 477 final concernente le Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche

<sup>20</sup> I *costi ambientali* vengono definiti come i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi ed a coloro che usano l'ambiente (ad esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o la salinizzazione e degradazione di terreni produttivi)

<sup>21</sup> I *costi della risorsa*, vengono definiti come 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 (ad esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee)

**Box 2 – Prezzo pagato dagli utilizzatori ex Comunicazione COM(2000) 477**

Il prezzo complessivo  $P$  pagato da un determinato utilizzatore può essere calcolato come:

$$P=F+aQ+bY$$

dove

$F$  rappresenta un elemento legato ai costi fissi, alle imposte, ecc.;

$a$  è la tariffa unitaria applicata alle risorse idriche impiegate;

$b$  è l'onere unitario per l'inquinamento prodotto;

$Q$  è la quantità complessiva di risorse idriche consumate;

$Y$  è l'inquinamento totale prodotto.

Pertanto una riduzione della quantità complessiva delle risorse idriche impiegate ( $Q$ ) e/o dell'inquinamento prodotto ( $Y$ ) determinano una riduzione nel prezzo complessivamente pagato dall'utilizzatore, spingendo pertanto quest'ultimo ad impiegare le risorse idriche in modo più efficiente ed a ridurre l'inquinamento. I prezzi così determinati assumono una funzione incentivante, inducendo gli utilizzatori ad impiegare le risorse idriche in modo più efficiente ed a produrre meno inquinamento.

- 3.11 Infine, si rammenta che fra le raccomandazioni presenti nel *working document* dedicato all'Italia, SWD(2012)379 finale n.17/30, la Commissione sottolinea che il recupero dei costi deve riguardare una grande varietà di servizi idrici, tra cui la raccolta, il trattamento e lo scarico delle acque reflue. Viene ribadita inoltre la necessità che il recupero dei costi sia presentato in modo trasparente e sia comprensivo dei costi ambientali e relativi alle risorse. Inoltre, devono essere fornite informazioni sulla funzione incentivante della tariffazione dell'acqua per tutti i servizi idrici, allo scopo di garantire un utilizzo efficiente delle risorse. Infine, i piani di gestione devono contenere informazioni sul modo in cui è stato preso in considerazione il principio "chi inquina paga".

**Spunti per la consultazione**

- Q2.** *Si ritiene vi siano ulteriori elementi salienti del quadro comunitario che dovrebbero essere considerati?*

**4 Disciplina nazionale*****Norme in materia di tariffazione per le utenze industriali***

- 4.1 I criteri per la determinazione della tariffa del servizio di fognatura e depurazione applicabile ai reflui industriali sono rinvenibili nell'art.155 del D. Lgs. 152/2006 che, al comma 5, dispone che la predetta quota di tariffa vada individuata "sulla base della qualità e della quantità delle acque reflue scaricate e sulla base del principio «chi inquina paga»". Dunque, mentre per le utenze domestiche (e per quelle a quest'ultime assimilabili) l'applicazione della quota tariffaria del servizio idrico integrato inerente la parte di fognatura e depurazione è calcolata considerando la sola quantità di acqua scaricata, per le utenze industriali è necessario valutare anche la qualità dei reflui scaricati.
- 4.2 Il medesimo comma introduce, poi, "la possibilità di determinare una quota tariffaria ridotta per le utenze che provvedono direttamente alla depurazione e che utilizzano la pubblica fognatura, sempre che i relativi sistemi di depurazione abbiano ricevuto specifica approvazione da parte dell'Autorità d'Ambito".
- 4.3 Al successivo comma 6, allo scopo di incentivare il riutilizzo di acqua reflua o già usata nel ciclo produttivo, si prevede che "la tariffa per le utenze industriali è ridotta in funzione dell'utilizzo nel processo produttivo di acqua reflua o già usata. La riduzione si determina

*applicando alla tariffa un correttivo, che tiene conto della quantità di acqua riutilizzata e della quantità delle acque primarie impiegate”.*

- 4.4 Prima dell'introduzione delle citate disposizioni, in parte rinvenibili già nelle Legge Galli 36/1994 poi trasfusa nel citato D. Lgs. 152/2006, e del successivo trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione dei servizi idrici (D.L. 201/2011) - tra cui in particolare la competenza a definire le tariffe per i servizi di fognatura e depurazione delle acque reflue ad usi misti civili ed industriali (dPCM 20 luglio 2012 cit.) - la tariffa per le attività di allontanamento e di depurazione dei reflui è stata disciplinata dalla Legge 319/1976 (c.d. Legge Merli), come modificata dal D.L. 38/1981.
- 4.5 L'art. 17 bis della Legge Merli assegnava alle Regioni il compito di elaborare ed aggiornare annualmente le tariffe per le diverse categorie di utenti - con determinazione dei relativi limiti, minimo e massimo, vincolanti per gli enti gestori del servizio - sulla base della formula tipo definita dal D.P.R. 24 maggio 1977, v. *Box 3*, che conduce ad una tariffa di fognatura e depurazione commisurata ad una serie di fattori quali le caratteristiche del refluio industriale conferito, le caratteristiche tecnologiche dell'impianto di depurazione che lo riceve, il carico inquinante che mediamente viene trattato da quel determinato impianto. Il soggetto gestore del servizio avrebbe dovuto, successivamente, stabilire la tariffa, tenuto conto dei valori di cui sopra.

### **Box 3 – Formula Tipo ex D.P.R. 24 maggio 1977**

La formula tipo si compone di due parti:

- raccolta e trasporto dei liquami;
- depurazione dei liquami.

Per la prima è necessario fornire la quantità di acqua scaricata, mentre la seconda è in relazione a quantità e qualità dello scarico stesso. Dalla richiesta di autorizzazione allo scarico dovranno risultare i dati necessari per l'applicazione della tariffa, quali, ad esempio il volume di effluente industriale scaricato in fognatura nell'anno solare e altri parametri relativi al carico (COD, BOD<sub>5</sub>, SST).

La formula per la determinazione della tariffa per le acque ad uso industriale può essere esplicitata come segue:

$$T_2 = F_2 + \left[ f_2 + dv + K_2 \left( \frac{O_i}{O_f} d_b + \frac{S_i}{S_f} d_f \right) + da \right] V$$

$T_2$  = tariffa da corrispondere (L/anno);

$F_2$  = termine fisso per utenza allacciata alla fognatura (L/anno);

$f_2$  = coefficiente di costo medio annuale del servizio di fognatura (L/mc);

$dv$  = coefficiente di costo medio annuale dei trattamenti primari e sollevamenti (L/mc);

$K_2$  = coefficiente di costo per maggiori oneri di trattamento, che assume di norma valore 1. Esso può assumere valori superiori a 1 per tenere conto di maggiori oneri di trattamento dovuti alle peculiarità del singolo scarico industriale (ad esempio, quelli derivanti da sensibili scostamenti del rapporto COD/BOD dei valori tipici dei liquami domestici). Detto coefficiente, infine deve essere posto uguale a zero per gli scarichi che per loro natura o perché depurati in impianti preesistenti all'impianto consortile comunale o intercomunale rientrano nei riguardi dei materiali riducenti e dei materiali in sospensione nei limiti di accettabilità previsti per l'effluente del suddetto impianto consortile.

$db$  = coefficiente di costo medio annuale del trattamento secondario (L/mc);

$df$  = coefficiente di costo medio annuale del trattamento e smaltimento dei fanghi (L/mc);

$O_i$  = COD dell'effluente industriale, dopo un ora di sedimentazione e pH 7 (mg/l);

$O_f$  = COD del liquame grezzo totale affluente all'impianto dopo sedimentazione primaria (mg/l);

$S_i$  = solidi sospesi totali dell'effluente industriale a pH 7 (mg/l);

$S_f$  = solidi sospesi totali del liquame grezzo totale affluente all'impianto (mg/l);

$da$  = coefficiente di costo trattamento sostanze diverse. Esso tiene conto degli oneri di depurazione determinati dalla presenza di caratteristiche inquinanti diverse da materiali in sospensione e da materiali riducenti (L/mc). Detto coefficiente sarà posto uguale a zero per gli scarichi che, per loro natura o perché depurati in impianti preesistenti all'impianto consortile, rientrano nei limiti di accettabilità previsti per l'effluente dell'impianto consortile.

$V$  = volume dell'effluente industriale scaricato in fognatura (mc/anno);

I parametri  $O$  e  $S$  vanno riferiti a condizioni medie.

Ciascuna Regione individua i criteri con i quali determinare i coefficienti di costo  $f$ ,  $dv$ ,  $db$ ,  $df$ ,  $da$  e la quota fissa  $F$  per utenza. Ciascun ente gestore fissa quindi tali coefficienti, secondo la metodologia predisposta dalla Regione, quindi i parametri  $O_f$  e  $S_f$  sulla base delle condizioni medie degli impianti.

4.6 Nonostante l'art. 32 della Legge 36/1994 avesse esplicitamente abrogato l'art.17 bis della Legge 319/1976, la Legge 549/1995, all'art. 3, comma 45, ancora prevedeva che i comuni o i loro consorzi determinassero la quota tariffaria per le utenze industriali mediante l'applicazione della formula tipo fissata dalle legislazione nazionale e delle relative tariffe elaborate e aggiornate dalla legislazione regionale in attuazione dell'art. 17 bis della Legge 319/1976.

4.7 Quest'ultimo intervento normativo non ha però avuto effetti, tanto che nel 2001 e nel 2002, per ovviare all'inattività delle Regioni (le quali avevano visto venir meno la propria

competenza in materia per effetto dell'abrogazione della Legge Merli), il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha dettato i criteri di aggiornamento dei parametri tariffari della formula tipo (cfr. Delibera CIPE 52/2001 e Delibera CIPE 131/2002).

- 4.8 Le difficoltà implementative, dovute alla poca chiarezza nella ripartizione dei compiti e delle responsabilità, hanno dunque originato una stratificazione di interventi di carattere centrale e regionale.

#### **Spunti per la consultazione**

**Q3.** *Si è a conoscenza di casi applicativi che possono risultare utili nello sviluppare l'intervento regolatorio in discussione?*

#### ***Criticità della disciplina tariffaria dei reflui industriali***

- 4.9 Dalla prima ricognizione condotta dall'Autorità - che ha confermato le evidenze presentate anche in recenti studi di settore - emerge l'eterogeneità dei metodi e dei criteri applicati sul territorio nazionale. In particolare, le Regioni o gli Enti d'Ambito adottano, per i reflui industriali, tariffe definite sulla base di:

- metodo di cui alla formula tipo recata dal D.P.R. 24 maggio 1977;
- metodologie contenenti modifiche alla formula di cui al citato D.P.R.;
- nuovi metodi tariffari<sup>22</sup>.

- 4.10 Dalle analisi condotte e dalle interlocuzioni avute con gli operatori del comparto, sono emersi i principali elementi di criticità rinvenibili nella disciplina tariffaria richiamata, soprattutto con riferimento alla formula tipo di cui al D.P.R. 24 maggio 1977 (v. *Box 3*). Detta formula - che, come visto, presenta una tipica struttura binomia, con una parte fissa (a copertura dei costi amministrativi connessi alla gestione degli scarichi industriali e generalmente differenziata per scaglioni crescenti di consumo) e una parte variabile (legata ai volumi scaricati in fognatura e alla qualità degli stessi) - appare caratterizzarsi per i seguenti aspetti:

- a) la formula fornisce un criterio per la definizione del costo di trattamento, ma non disciplina l'onere di allacciamento - che se non attentamente perimetrato e regolato, può lasciare spazio a comportamenti discriminatori da parte del gestore dell'impianto (o degli altri utenti già allacciati) - né i costi relativi al servizio di collettamento fognario;
- b) considerando, da un lato, l'evoluzione normativa - che ha introdotto nuove sostanze inquinanti da limitare - e, dall'altro, lo sviluppo tecnologico - che ha consentito l'implementazione di più avanzati sistemi di trattamento dei reflui (v. *Box 4*) - la formula intercetta specificamente solo alcune forme di abbattimento di taluni inquinanti e individua una componente residuale di allocazione dei costi per tutti gli altri eventuali processi depurativi, riflettendo di fatto la tecnologia disponibile al momento della sua definizione;

---

<sup>22</sup> Sono poi stati segnalati casi in cui non è prevista l'applicazione di una specifica tariffa di fognatura e depurazione per le utenze industriali, le quali dunque sono tenute a corrispondere il medesimo corrispettivo richiesto alle utenze domestiche o assimilate.

#### **Box 4 – Principali tipologie di trattamento**

**Trattamenti meccanici o preliminari**, finalizzati alla rimozione di parti grossolane, abrasive, oleose: grigliatura, disoleatura, dissabbiatura;

**Trattamenti primari**, finalizzati alla rimozione dei solidi sedimentabili: oltre ai trattamenti preliminari comprendono una fase di sedimentazione primaria;

**Trattamenti secondari**, finalizzati alla rimozione di sostanze non sedimentabili, con particolare riferimento ai parametri BOD<sub>5</sub>, COD, azoto, fosforo, solidi sospesi. Questa tipologia di trattamenti è più spinta di un trattamento primario, in genere di tipo biologico (fanghi attivi, letti percolatori, ecc.);

**Trattamenti terziari o di affinamento** (eventualmente dettagliati in trattamenti per la rimozione dell'azoto, del fosforo e trattamenti di disinfezione), finalizzati a raggiungere livelli di qualità dell'effluente più elevati di quelli ottenibili con un trattamento secondario, con particolare riferimento ai solidi sospesi, alla carica batterica, al colore, alla presenza di azoto e fosforo (con l'obiettivo, ad esempio, di riutilizzare l'effluente depurato o limitare il fenomeno dell'eutrofizzazione nel corpo idrico ricettore). Detti trattamenti comprendono: la fitodepurazione e il lagunaggio (per impianti fino a 20000 AE circa), la filtrazione rapida su supporto granulare, la microstaccatura e la precipitazione chimica;

**Trattamenti quaternari o avanzati**, mirati alla rimozione di sostanze disciolte e sospese che sfuggono ai normali trattamenti biologici, in particolare microinquinanti organici ed inorganici e sostanze pericolose; fra questi si elencano: assorbimento su carbone attivo, processi di ossidazione avanzata, trattamenti con membrane e scambio ionico;

**Trattamento e smaltimento dei fanghi** (primari e secondari).

- c) la concreta applicazione della formula, sotto vari profili, ha condotto a disparità di trattamento, generando diversità di spesa a parità di “profilo inquinante” di scarico (v. Box 5), con rilevanti effetti sulla competitività delle imprese di uno stesso settore, ma servite in/da differenti territori/impianti:
- i. la fissazione di range differenziati a livello territoriale per la quantificazione delle grandezze di riferimento (carichi inquinanti specifici e medi, coefficienti di costo unitario, ecc.), può aver generato i margini di discrezionalità che sono alla base delle risultanze eterogenee che sembrano emergere nei diversi contesti;
  - ii. la possibilità di definizione della tariffa in base al singolo impianto ha generato opportunità di ulteriori differenziazioni, anche nell'ambito dei medesimi contesti territoriali;

**Box 5 – Carichi inquinanti per tipologia di processo produttivo**

Profili inquinanti molto differenti possono essere rilevati anche con riferimento a reflui prodotti nell'ambito della stessa categoria di processo produttivo.

Si riporta di seguito una tabella di sintesi delle caratteristiche quali-quantitative dalle acque reflue generate dalle attività produttive più frequentemente osservate nei diversi studi empirici:

Industria	SST (mg/L)	COD (mg/L)	BOD <sub>5</sub> (mg/L)	Ntot (mg/L)	Ptot (mg/L)	pH
Alimentare <sup>1</sup>	50-24300 <sup>2</sup>	10-48280 <sup>2</sup>	29-24900 <sup>2</sup>	1,2-1440 <sup>2</sup>	0,3-250	3,5-9,0
Lavorazione carni	640	1684	863	2744	328	8,0
Casearia	253-1086	938-8350	595-5800	33,7-182	7,7-57	4,8-6,1
Vitivinicola	692-815	3533-7130	n.r.	46,6-53,3	6,4-7,4	3,9-11,4
Olearia	n.r.	85700-146000	28700-90200	n.r.	185-1500	5,2
Tessile	52-8517	100-500000 <sup>3</sup>	90,7-653	2-230	1,3	5,6-11,5
Cartaria	1160-7720	1090-1550	269-387	n.r.	n.r.	6,8-7,1
Conciaria	900-7110	4000-15406	3000	255-549	< 1,0	6,9-8,6
Galvanica	n.r.	310-11300	n.r.	12-260	144-341	1,1-12,1
Limiti fognatura D.Lgs 152/2006	200	500	250	54	10	5,5-9,5

Note:

n.r.: non rilevato

1 L'industria alimentare include le attività di lavorazione di frutta e verdura, l'industria conserviera, l'industria della produzione dell'amido, l'industria di produzione di bevande e succhi di frutta, l'industria per la produzione della birra.

2 Valore relativo all'industria della produzione dell'amido di grano.

3 Valore relativo alla raschiatura delle fibre.

Le acque reflue prodotte dalle attività produttive considerate possono presentare significative variazioni nell'arco della giornata, a seconda della tipologia di attività svolta, ma anche variazioni di tipo stagionale, come accade ad esempio per le industrie alimentari. I parametri analizzati mostrano un range di variazione molto ampio: in particolare si rileva un picco di inquinanti per l'attività di produzione dell'amido di grano.

- d) la formula parametrica per l'onere da addebitare a ciascun utente industriale non specifica gli eventuali meccanismi di acconto e conguaglio, riferiti ad esempio agli scostamenti tra quantità e qualità autorizzata e effettivamente scaricata ovvero relativi al collegamento tra i costi previsti per la gestione degli impianti e la loro effettiva consistenza, con conseguente rischio di opacità;
- e) la formula determina una tariffa che è tanto più alta quanto più elevato è il carico inquinante del refluo conferito rispetto ai carichi *medi* trattati dall'impianto di depurazione. Questo, che intrinsecamente potrebbe rappresentare un'applicazione *ante litteram* del principio "chi inquina paga", identificando l'inquinatore in colui che scarica reflui di qualità peggiore della media, comporta però che il corrispettivo dovuto dalla singola impresa dipende non solo dai valori dei parametri del proprio refluo, ma anche dalle caratteristiche degli altri reflui che scaricano nello stesso impianto di depurazione, ovvero da fattori esogeni, al di fuori dal proprio controllo. La possibilità di originare distorsioni negli incentivi dati agli utilizzatori è basata sulla loro numerosità e capacità di incidere, singolarmente, sui valori medi degli scarichi.

## Spunti per la consultazione

**Q4.** *Si considera vi siano altre motivazioni che possano giustificare l'intervento regolatorio in questione?*

## 5 Linee di intervento

- 5.1 Nel presente capitolo l'Autorità intende illustrare le linee di intervento per la futura regolazione della tariffazione dei servizi di collettamento, fognatura e depurazione per gli scarichi industriali autorizzati.
- 5.2 La scelta di far precedere la pubblicazione di un ulteriore più specifico documento per la consultazione da una preliminare illustrazione delle linee di intervento ipotizzabili è connessa all'esigenza, manifestata da alcuni soggetti del settore, di avere un quadro delle principali scelte che l'Autorità intende operare al fine di superare lo stato di incertezza in cui versa il comparto.
- 5.3 L'Autorità in questo contesto ritiene indispensabile procedere, anche per questo segmento, a rafforzare ulteriormente la certezza della regolazione, perseguita fin dall'attribuzione delle competenze nel settore idrico, anche per evitare che le incertezze possano alterare la competitività dei soggetti interessati o perpetuare situazioni di addebiti non dovuti a carico dell'utenza domestica.
- 5.4 Il principio "chi inquina paga" (*polluter pays principle* – PPP), come richiamato al capitolo 3, è adottato nella disciplina comunitaria come strumento per il trasferimento del segnale di "impatto ambientale" a chi ne è originatore tramite le politiche di prezzo dell'acqua e dei suoi servizi, ovvero, in termini regolatori, con un adeguato disegno di articolazione tariffaria.
- 5.5 Tale impostazione può lasciare comunque spazio a diverse possibili interpretazioni di maggior affinamento applicativo, ma l'Autorità, coerentemente con gli indirizzi e i principi della disciplina interna e comunitaria<sup>23</sup>, intende adottare la seguente:
- "Chi più inquina più paga"*: che porta, per l'ambito del presente documento, a una tariffazione commisurata ai costi che il singolo tipo di reflu impone per abbattere il suo specifico carico inquinante. In altre parole il costo di riconduzione di un reflu inquinante a reflu non inquinante<sup>24</sup> (che sottende l'assimilazione del costo ambientale ad un costo di sterilizzazione dell'impatto sull'ambiente) è onere di chi genera il reflu stesso e si traduce in un costo ambientale internalizzato.
- 5.6 L'Autorità, nell'ambito dell'orientamento prospettato, riconosce comunque che, in considerazione della complessità della materia e dei molteplici profili da considerare, la puntuale quantificazione delle tariffe dovrà tener conto delle condizioni di sostenibilità economica degli utilizzatori finali del servizio.

<sup>23</sup> Nella COM(2000) 477 in materia di Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche si legge:

- 1) *"Per elaborare un'adeguata politica di tariffazione è importante conoscere chi ed in che misura consuma ed inquina..."*
- 2) *"Le tariffe devono essere strutturate in modo da comprendere elementi variabili (cioè tasso volumetrico, tasso di inquinamento) che attribuiscono loro una funzione incentivante in termini di risparmio idrico e di riduzione dell'inquinamento..."*

<sup>24</sup> In questo caso l'essere "non inquinante" corrisponde alla conformità alle normative prescrittive delle caratteristiche minime per lo scarico in natura, o specificatamente, in acque superficiali.

### **Spunti per la consultazione**

- Q5.** *Si riscontrano altre possibili interpretazioni applicative del principio “Chi inquina paga”, coerenti con la normativa specifica di riferimento?*
- Q6.** *Con riferimento alle indicazioni Comunitarie, si ritiene ulteriormente specificabile l’interpretazione che l’Autorità è orientata a privilegiare? Motivare la risposta.*

- 5.7 La declinazione del suddetto principio, nell’ambito di criteri per la determinazione delle tariffe applicabili al collettamento e alla depurazione dei reflui industriali autorizzati in pubblica fognatura, è finalizzata al superamento delle criticità riscontrate, nell’ambito degli obiettivi specifici precedentemente descritti.
- 5.8 Ai fini della determinazione tariffaria dei servizi oggetto del presente documento di consultazione, si rileva innanzitutto che il servizio di fognatura/collettamento presenta caratteristiche estremamente diverse da quelle del servizio di depurazione, suggerendo l’opportunità di distinguere il calcolo dei relativi corrispettivi.
- 5.9 Si ritiene poi necessario richiamare, come precisato in introduzione, che in questa sede l’Autorità non affronta la regolazione degli allacciamenti, demandandone a successivi documenti la trattazione specifica, fermo restando che nella determinazione dei costi del servizio di fognatura, in assenza di un’omogenea perimetrazione del servizio di allacciamento, possono emergere differenziazioni di costo di difficile attribuzione.
- 5.10 Per quanto riguarda il servizio di depurazione, sembra più opportuno non ridurre il perimetro di riferimento al singolo impianto, bensì, appare maggiormente appropriato un riferimento di maggior estensione, che in prima definizione potrebbe essere quello degli ATO. In altre parole, una volta ottenuta l’autorizzazione ed esaurito l’onere del servizio di allacciamento, i costi del processo di depurazione per l’utente industriale devono convergere a valori unici in un medesimo territorio, ed essere parametrati ai costi totali degli impianti presenti all’interno del perimetro, al fine di rendere organica e coerente l’iniziativa assunta, con la programmazione degli interventi (contenendo gli impatti ambientali). L’eventuale differenza di costo fra ATO, qualora risultante dalle scelte organizzative e programmatiche adottate, definirà i segnali economici e di *Environmental Policy* relativi alla opportunità di condurre una attività produttiva in un territorio piuttosto che in un altro.
- 5.11 La suddivisione fra utenza domestica (e assimilati) e industriali e la evidente non economicità di misurare il carico inquinante per le singole utenze domestiche, può rendere preferibile, in futuro, un approccio di allocazione dei costi rispetto al carico inquinante del comparto industriale, più economicamente misurabile, e attribuire il residuo costo all’utenza domestica.

### **Spunti per la consultazione**

- Q7.** *Si condivide la necessità individuata dall’Autorità di perimetrazione specifica e distintiva fra servizio di rete e servizio di allacciamento? Motivare la risposta*
- Q8.** *Si ritiene condivisibile un approccio in base al quale, date le caratteristiche tecniche e di funzionamento di un impianto, per valutarne la corretta imputazione dei relativi costi agli utilizzatori, si proceda isolando in primis i costi direttamente riferibili alle utenze industriali e, per differenza, individuando quelli a carico delle utenze domestiche? Motivare la risposta.*

- 5.12 L’Autorità, conformemente all’impostazione seguita in ambito MTI, ritiene adeguata la definizione di una formula per il computo dei corrispettivi, che sia strutturata su base polinomiale, distinguendo tra fognatura e depurazione e tra quote fisse e variabili. In linea generale, si tende a ricomprendere tra le prime i costi amministrativi e quota parte dei costi fissi degli impianti, evitando tuttavia che, una elevata incidenza delle quote fisse possa

tradursi in un indebolimento nell'applicazione del principio "chi inquina paga". Si precisa, al riguardo, che al comma 39.8 del MTI, si è stabilito che la quota fissa non deve eccedere il 20%. In caso di assenza di una idonea capacità di depurazione, non essendo disponibile il parametro di costo da ripartire tra gli utenti, e quindi da addebitare agli utilizzatori industriali, la politica di tariffazione dovrebbe uniformarsi all'obiettivo di internalizzare tra i costi del singolo una *proxy* del valore, attraverso la componente ERC.

#### Spunti per la consultazione

- Q9.** *Si considera congrua una incidenza della quota fissa non superiore al 20% anche riguardo alle tariffe dei reflui industriali? Motivare la risposta.*
- Q10.** *Quali altri metodi si propongono, oltre a quello di applicare una componente ERC al singolo soggetto, per segnalare al medesimo gli effetti dell'impatto ambientale derivante dalla sua azione produttiva?*

5.13 L'individuazione del *driver* di attribuzione di costi, ovvero le grandezze in base alle quali si definiscono le partite fisiche di fatturazione dei servizi per la parte variabile, è aspetto centrale nella definizione dell'articolazione tariffaria. Pertanto l'Autorità è orientata a distinguere fra il servizio di collettamento e fognatura da un lato e il servizio di depurazione dall'altro:

- a) per la fognatura, che costituisce un servizio essenzialmente legato al carico idraulico e pertanto strettamente legato ai volumi, questi ultimi sono da confermare come driver di allocazione dei costi;
- b) per la depurazione, più legata ai processi di abbattimento degli inquinanti necessari al refluo, i driver devono intercettare specificamente la concentrazione dei diversi inquinanti<sup>25</sup> che ciascun processo di abbattimento deve trattare per i reflui di ciascun utente, oltre che il volume dei liquami conferito. In coerenza con il criterio tariffario "super" impianto, la concentrazione di inquinanti di ciascun utente dovrebbe essere raffrontata con la concentrazione media registrata in tutti gli impianti del pertinente ATO.

5.14 In sintesi, la *Tabella 2* esemplifica le caratteristiche della struttura tariffaria dei servizi di fognatura e depurazione per l'utenza industriale.

**Tabella 2 – Caratteristiche della struttura tariffaria dei servizi di fognatura e depurazione**

SERVIZIO	DRIVER	AMBITO DI RIFERIMENTO PER CALCOLO DEI COSTI E DEI VALORI MEDI	STRUTTURA CORRISPETTIVI
<u>FOGNATURA</u>	- <u>quantità</u> (metri cubi)	gestore/ATO (costi del gestore nell'ATO di riferimento)	quota fissa* + quota variabile**
<u>DEPURAZIONE</u>	- <u>quantità</u> (metri cubi) - <u>qualità</u> reflui (presenza diverse tipologie di inquinanti)	ATO (costi di tutti i gestori all'interno dell'ATO)	

\* determinata sulla base dei criteri previsti dal comma 39.8 del MTI

\*\* applicata a driver diversi per i due servizi

<sup>25</sup> In tale esercizio si deve tener conto della disponibilità tecnologica e procedurale, economicamente sostenibile, di poter misurare le grandezze che si sceglie di impiegare come indicatori di misura dell'impatto inquinante e quindi come base imponibile per i corrispettivi da fatturare. Ad esempio BOD<sub>5</sub>, COD, SST ecc. nonché le relative frequenze di misurazione nell'arco dell'anno.

5.15 In termini formali, in coerenza con quanto previsto dal titolo 9 del MTI ma declinandolo nell'ambito della presente riflessione specifica, si può esprimere il vincolo ai ricavi del gestore derivante dall'utenza industriale, per ciascun anno di determinazione tariffaria, come segue:

$$VRG_{ind} = \sum_{ind} (QF_{FOG,ind} * N_{ind} + Tf_{ind} * mc_{ind}) + \sum_{ind} \left[ QF_{DEP,ind} * N_{ind} + \left( \overline{Td}_{ind}^{qual} * \overline{qual}_{ind} \right) * mc_{ind} \right]$$

dove:

$QF_{FOG,ind}$  e  $QF_{DEP,ind}$  sono le quote fisse, indipendente dal consumo, per i servizi di fognatura e depurazione del SII ai sensi del comma 39.6, lett. a) del MTI; tali quote non possono essere modulate per scaglioni e sono espresse in Euro/anno;

$N_{ind}$  è il numero di utenze industriali cui si applica la quota fissa di fognatura e depurazione;

$Tf_{ind}$  è la parte variabile della tariffa del servizio di fognatura, proporzionale ai volumi di consumo, come prevista dal comma 39.6, lett. b), punti ii) e iii) del MTI, e non è modulabile per scaglioni;

$mc_{ind}$  è la quantità, espressa in metri cubi, del refluo collettato e depurato;

$\overline{Td}_{ind}^{qual}$  è il vettore della parte variabile della tariffa del servizio di depurazione, proporzionale ai volumi collettati e depurati e commisurata alla qualità dei reflui sversati; può essere articolato in diverse categorie di corrispettivi, ciascuna collegata a diverse tipologie di inquinanti, sulla base della realtà industriale servita;

$\overline{qual}_{ind}$  è il vettore delle misure delle tipologie di inquinanti che arrivano all'impianto di depurazione, espresse conformemente a quelle previste da ciascun corrispettivo contenuto nel vettore  $\overline{Td}_{ind}^{qual}$  (si tratta di una *proxy* del prodotto *bY* citato in precedenza al *Box 2*).

#### Spunti per la consultazione

**Q11.** *Si condivide l'impostazione prospettata, a parità di  $VRG_{ind}$ ? Motivare la risposta.*

5.16 In merito ai relativi costi specifici - corrispettivi unitari - dei processi depurativi, l'Autorità, nell'ambito del successivo documento di consultazione, declinerà la metodologia proposta al fine di intercettare la massima disaggregazione di costi specifici, sia nell'ambito del vettore  $\overline{qual}_{ind}$ , che in riferimento a ciascun tipo di trattamento che la tecnologia oggi rende disponibile. Inoltre, nell'ambito della regolazione *in fieri* verranno stabiliti criteri chiari e uniformi per l'individuazione di:

- meccanismi di acconto e conguaglio, riferiti ad esempio agli scostamenti tra quantità e qualità autorizzata e effettivamente scaricata ovvero relativi al collegamento tra i costi previsti per la gestione degli impianti e la loro effettiva consistenza;
- tempistiche e modalità per l'aggiornamento della caratterizzazione delle concentrazioni inquinanti originati dall'utenza.