



REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale

Misurazione degli oneri amministrativi Regione Toscana

Scheda MOA

L.R. 4 aprile 1997, n. 26
Regolazione in materia di Servizio Idrico Integrato

Sommario

Premessa	3
1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione.....	3
2. Mappatura degli obblighi informativi.....	8
3. Consultazione.....	9
4. Stima degli oneri amministrativi	10
4.1 Intervista telefonica e diretta.....	10
4.2 Stima degli oneri amministrativi unitari medi per OI	10
4.3 Stime del totale regionale degli oneri amministrativi per OI	14
5. La percezione dei destinatari: ambiti di criticità e ipotesi di semplificazione.....	18
Allegato 1 – Mappatura degli obblighi informativi. Errore. Il segnalibro non è definito.	
Allegato 2 – Questionario per la rilevazione direttaErrore. Il segnalibro non è definito.	

Premessa

La Toscana è la regione italiana che vanta l'esperienza più consolidata in materia di misurazione degli oneri amministrativi. La Giunta regionale, in attuazione dell'art. 9 dell'Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali del 29 marzo 2007, ha infatti intrapreso nel 2009 – dopo una prima fase di sperimentazione - un'attività sistematica di MOA al fine di concorrere, per le materie di competenza regionale, alla realizzazione dell'obiettivo di riduzione del 25% entro il 2012.

A tal fine è stato approvato, con DGR n. 640/2009, il primo "Programma di azione regionale per la misurazione degli oneri amministrativi nelle materie di competenza regionale per gli anni 2009-2010" che ha individuato, in raccordo con le associazioni di categoria, cinque aree di regolazione (strutture turistiche ricettive, attività forestale, aiuti comunitari in agricoltura, scarichi idrici e sistema idrico integrato, utilizzazione agronomica di acque reflue) sulle quali l'attività di misurazione si è svolta nel 2010.

Il report illustra i risultati dell'attività di misurazione in materia di gestione del servizio idrico integrato realizzata dalla Regione in attuazione del primo Programma MOA.

La misurazione è stata condotta attraverso la metodologia dello Standard Cost Model (SCM). Questa tecnica, già adottata a livello comunitario e nazionale, consente di stimare gli oneri derivanti dal rispetto dei c.d. "obblighi informativi", consistenti nel raccogliere, elaborare, produrre, trasmettere e conservare informazioni alle pubbliche amministrazioni o a terzi. Sono esclusi dalla misurazione sia i costi di adeguamento "sostanziali" (derivanti dalla necessità di adeguare il processo produttivo o i prodotti alle disposizioni normative), sia i trasferimenti monetari alla PA (tasse, diritti, bolli, ecc.).

Lo SCM consente di giungere, attraverso la consultazione di professionisti ed esperti, nonché tramite la rilevazione diretta presso un campione ragionato di imprese, a una stima degli oneri amministrativi che quest'ultime sostengono per ottemperare a specifiche disposizioni regolative. I risultati ottenuti con questo metodo, pur non essendo statisticamente rappresentativi, sono fortemente indicativi dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi e possono essere utilizzati sia per individuare le disposizioni particolarmente critiche per i destinatari, sia per stimare i benefici associabili a eventuali interventi di semplificazione.

Il documento è organizzato come segue. Nel primo paragrafo si descrive la normativa esaminata, sintetizzandone caratteristiche e finalità. Nel secondo paragrafo si indicano o gli obblighi informativi oggetto di misurazione e si descrivono le soluzioni adottate per tener conto della varietà di applicazione sul territorio della disciplina regionale. Il terzo paragrafo è dedicato alle consultazioni realizzate nel corso della sperimentazione, descrivendone finalità, strumenti e risultati. Il quarto paragrafo presenta i risultati delle stime, chiarendo le ipotesi adottate. Nell'ultimo paragrafo, infine, si delineano le proposte di semplificazione desumibili dagli esiti della sperimentazione.

1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione

La misurazione ha ad oggetto la gestione del servizio idrico integrato e gli obblighi informativi posti a carico dei gestori dalla normativa regionale nonché dalla convenzione e dal disciplinare tecnico che regolano i rapporti fra Autorità d'ambito e gestori stessi. Il periodo temporale di riferimento è l'anno 2008.

Il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di

depurazione delle acque reflue e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie.

La normativa di riferimento è costituita dal titolo II della sezione III del D. Lgs 152/2006, dalla L.r. 21 luglio 1995, n. 81 istitutiva delle Autorità di Ambito territoriale ottimale e dalla L.r. 4 aprile 1997, n. 26 "Norme di indirizzo per l'organizzazione del servizio idrico integrato in attuazione degli articoli 11 e 12 della legge 5 gennaio 1994, n. 36". Le disposizioni della L. 36/1994, abrogate ai sensi dell'art. 175 del D. Lgs 152/2006, sono confluite nel titolo II della parte III del suddetto decreto che ha unificato in un testo unico tutta la normativa in materia ambientale.

Recentemente, con Legge 26 marzo 2010 n. 42, è stata disposta la soppressione delle Autorità d'Ambito Territoriale e la riattribuzione da parte delle regioni delle relative funzioni da effettuarsi entro un anno dalla entrata in vigore della legge stessa, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Fatti salvi gli articoli 148 e 201 del D. Lgs. 152/2006, la legge 42/2010 mantiene in vigore tutte le altre disposizioni contenute nel Titolo II Sezione III del Codice dell'Ambiente. Con L.r. 1 aprile 2011 n. 12 la Regione ha disposto la soppressione degli ambiti territoriali ottimali e il trasferimento temporaneo delle funzioni in materia di servizio idrico integrato alla regione stessa che le esercita tramite commissari istituzionali regionali, in attesa dell'emanazione entro il termine del 30 giugno 2011 della legge regionale di riforma del servizio idrico integrato.

Essendo il 2008 il periodo temporale di riferimento per la misurazione, l'analisi non tiene tuttavia conto delle modifiche intervenute con la L. 42/2010.

Il quadro descritto di seguito è dunque quello antecedente l'emanazione delle L. 42/2010 e della L.r. 12/2011.

Il D. Lgs 152/2006 disciplina la gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato per i profili che concernono la tutela dell'ambiente e della concorrenza nonché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico integrato e delle relative funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Le regioni esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze attribuite loro dalla Costituzione e provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio. Nello specifico esercitano funzioni di programmazione e controllo sull'attività delle Autorità di ambito. Esse definiscono gli ambiti territoriali ottimali per la gestione del servizio e possono modificare le delimitazioni di tali ambiti per migliorare la gestione del servizio idrico integrato secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità e nel rispetto dei principi di unità del bacino idrografico, unitarietà della gestione e adeguatezza delle dimensioni gestionali.

Gli enti locali svolgono, attraverso l'Autorità d'Ambito, le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e di controllo. L'Autorità di Ambito è un soggetto giuridico autonomo e terzo costituito sotto forma di consorzio cui Comuni e Province devono obbligatoriamente partecipare.

La Lr 81/1995 ha assegnato all'Autorità di Ambito tutte le funzioni amministrative di programmazione organizzazione, e vigilanza sull'attività di gestione del servizio idrico integrato individuando i seguenti sei ambiti territoriali ottimali:

- ATO 1 denominato "Toscana Nord" comprendente 52 comuni delle province di Massa, Lucca e Pistoia;
- ATO 2 denominato "Basso Valdarno" comprendente 64 comuni delle province di Lucca, Pistoia, Firenze, Pisa, Siena e Livorno;
- ATO 3 denominato "Medio Valdarno" comprendente 50 comuni delle province di Firenze, Pistoia e Arezzo;

- ATO 4 denominato "Alto Valdarno" comprendente 37 comuni delle province di Arezzo e Siena;
- ATO 5 denominato "Toscana Costa" comprendente 33 comuni delle province di Livorno, Pisa, Siena e Grosseto;
- ATO 6 denominato "Ombrone" comprendente 51 comuni delle province di Grosseto e Siena.

I confini degli ATO sono stati definiti sulla base della configurazione geografica dei bacini idrografici. Il bacino dell'Arno, il più esteso della regione è stato suddiviso a sua volta in tre ambiti, l'Alto, il Medio e il Basso Valdarno.

L'Autorità d'ambito aggiudica la gestione del servizio idrico integrato e svolge funzioni di programmazione, organizzazione e controllo sulla attività di gestione stessa.

Presupposto e riferimento fondamentale per il funzionamento e la gestione del Servizio Idrico Integrato è il Piano d'ambito che deve essere predisposto dagli ATO nel rispetto delle normativa e degli obiettivi di tutela ambientale e perseguire il miglioramento dello stato delle infrastrutture e dei livelli dei servizi all'utenza. Dal Piano d'ambito deriva la definizione del Piano degli investimenti, e delle tariffe che garantiscono il finanziamento degli investimenti e della gestione del servizio.

I rapporti fra Autorità d'ambito e gestori del servizio idrico integrato sono regolati da una convenzione e da un disciplinare tecnico predisposti dall'Autorità d'ambito sulla base di convenzioni e disciplinari tipo¹. Le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali sono affidate in concessione d'uso gratuita per tutta la durata della gestione al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal disciplinare. Immobilizzazioni, attività e passività relative al servizio idrico integrato sono trasferite al soggetto gestore, che subentra nei relativi obblighi.

La Convenzione stabilisce gli obblighi di prestazione a carico del gestore, prevedendo, in particolare, investimenti da realizzare, livelli di qualità dei servizi da assicurare agli utenti, sanzioni e penalità per il mancato rispetto di tali obbligazioni, tariffe e metodologia per l'aggiornamento e la revisione delle stesse, nonché obblighi informativi e di rendicontazione periodica delle attività e degli esiti gestionali, funzionali ed economici del servizio.

Le informazioni e i dati che il Gestore è tenuto a fornire all'Autorità d'ambito e la loro comparazione nel tempo sono gli elementi che consentono la verifica del rispetto degli obblighi contrattuali e del raggiungimento degli obiettivi di qualità e miglioramento del servizio previsti nel Piano d'ambito e nella convenzione. Questo flusso informativo da solo non è però sufficiente a garantire una più generale valutazione dell'efficienza e del livello qualitativo delle prestazioni tecniche e gestionali raggiunto. Per una valutazione siffatta occorre la comparazione di dati omogenei riferiti a più gestioni. E' stato pertanto strutturato un sistema informativo e di rendicontazione nazionale che consente di regolarizzare la raccolta, l'elaborazione e la restituzione di informazioni e dati riguardanti l'insieme delle gestioni del Paese

¹ L'art. 151 del D. Lgs 152/2006 prevede che i rapporti fra Autorità d'ambito e gestori del servizio idrico integrato siano regolati da convenzioni predisposte dall'Autorità d'ambito (c.1) e che a tal fine le regioni adottano convenzioni tipo (c.2). Il decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 nel riformulare l'art. 161 del D. Lgs 152/2006, ha assegnato al Comitato per la vigilanza sulle risorse idriche (CO.VI.RI) (ai sensi del D.L. 39/2009 convertito il L. n. 77/2009 ora Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche CONVIRI) la competenza a redigere una o più convenzioni tipo, da adottare con decreto ministeriale, sentita la Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni. Questo contrasto è stato risolto dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 325 del 17/11/2010) secondo la quale la nuova formulazione dell'art. 161 c. 4 lett. c) ha tacitamente abrogato il comma 2 dell'art. 151. Attualmente in Toscana i rapporti fra ATO e gestori sono regolati dalle convenzioni stipulate dal 1999 al 2005 che sono state predisposte sulla base della convenzione tipo approvata dalla Regione con l.r. 26/1997. CONVIRI ha recentemente approvato il documento "Convenzione-tipo in materia di affidamento del servizio idrico integrato. Documento per la consultazione. Marzo 2011".

La L.r. 26/1997 detta norme di indirizzo per l'organizzazione, da parte delle Autorità di ambito dei servizi idrici integrati di pertinenza dei rispettivi ambiti territoriali ottimali. All'art. 4 la norma approva gli schemi di convenzione tipo e di disciplinare che regolano i rapporti tra le Autorità di ambito ed i soggetti gestori dei servizi idrici integrati e definiscono i livelli minimi di qualità del prodotto e del servizio garantiti dal Gestore.

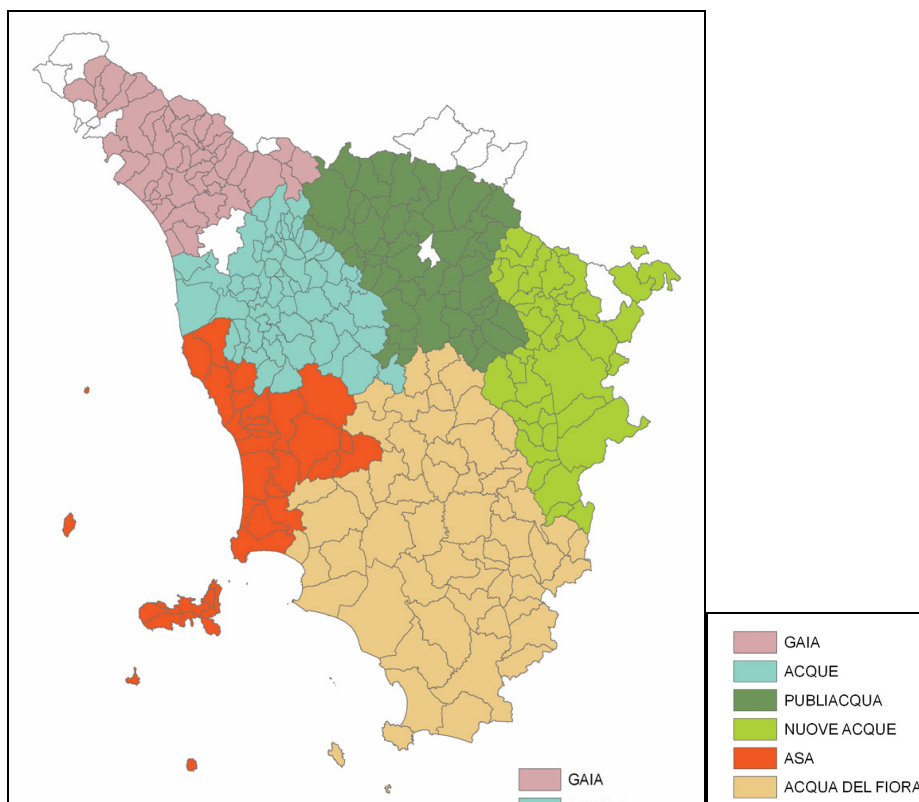
La durata della Convenzione non potrà essere superiore a 30 anni decorrenti dalla stipulazione della medesima. Dalla data di attivazione dell'affidamento, il Gestore è responsabile del buon funzionamento dei servizi.

Tutti i gestori del servizio idrico integrato hanno avuto l'affidamento in gestione in forma diretta, essendo nati come società pubbliche, aprendo successivamente il capitale alla partecipazione di soci privati di minoranza scelti tramite gara, con la sola eccezione di Gaia S.p.A., il gestore dell'ATO 1, ancora interamente pubblica. Con la gara a evidenza pubblica è stato selezionato per ciascun gestore un partner industriale-finanziario che ha acquisito il 40-46% delle quote della società mediante un aumento di capitale.

I gestori oggetto della misurazione coprono una parte largamente maggioritaria del servizio idrico integrato della Regione Toscana e sono i seguenti:

- ATO 1 - Gaia S.p.A.
- ATO 2 - Acque S.p.A
- ATO 3 - Publiacqua S.P.A:
- ATO 4 - Nuove acque S.p.A.
- ATO 5 - ASA S.p.A.
- ATO 6 - Acquedotto del Fiora S.p.A.

Figura 1 - Gestori del servizio idrico integrato e territorio servito



Fonte: E. Conti, G. Cocchi, C. Lubello - "L'industria dell'acque dei rifiuti in Toscana. Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana" Irpet 9/10

Per tutta la sua durata, la convenzione conferisce al Gestore il diritto esclusivo di esercitare il servizio affidatogli all'interno del perimetro individuato. L'erogazione del servizio agli utenti avviene in base ad un regolamento conforme alle prescrizioni generali del Disciplinare tecnico.

L'Autorità d'Ambito esercita il controllo sull'attività del gestore per assicurare la corretta applicazione della tariffa, per verificare il raggiungimento degli obiettivi e dei livelli di servizio e per valutare l'andamento economico-finanziario della gestione. A tal fine l'ATO definisce e attiva procedure di rilevazione dei dati e delle informazioni periodiche, procedure che il Gestore sottoscrivendo la convenzione si impegna ad accettare integralmente.

Il Gestore deve sottoporre a certificazione il proprio bilancio di esercizio da parte di una società abilitata di gradimento dell'Autorità di Ambito e si impegna a sottoporre la propria attività a certificazione tecnica triennale da parte di professionisti di gradimento dell'ATO.

Il Gestore consente all'Autorità di Ambito, alla Regione e agli altri organismi competenti ai sensi di legge di effettuare accertamenti, sopralluoghi e verifiche ispettive in ordine a documenti, edifici, opere ed impianti attinenti i servizi oggetti di affidamento, prestando supporto tecnico logistico.

2. Mappatura degli obblighi informativi

Il metodo SCM si concentra, come già anticipato, sugli oneri che le imprese sostengono per ottemperare agli obblighi informativi (OI). Il concetto di informazione utilizzato dal modello è da intendersi in senso lato e include, ad esempio, etichettature, relazioni, controlli e valutazioni, assistenza ai consulenti etc..

Il processo di misurazione degli oneri amministrativi che deriva dalla metodologia dello SCM si articola in tre fasi:

1. Analisi preliminare. Si compone delle seguenti attività:

- a) Mappatura degli obblighi informativi: consiste nell'analisi della normativa, al fine di identificare e descrivere gli obblighi informativi che ne derivano. In questa fase vengono ricostruiti, per ciascun obbligo, la fonte normativa, l'amministrazione (o le amministrazioni) competenti, la popolazione di riferimento (che potrebbe variare a seconda dell'obbligo considerato in funzione, ad esempio, delle dimensioni aziendali), le modalità di adempimento e la frequenza con cui questo deve essere svolto;
- b) Individuazione attività amministrative elementari per obbligo informativo, Ciascun obbligo viene scomposto nelle singole attività amministrative necessarie per adempiervi (ad esempio, raccogliere le informazioni, compilare la documentazione, conservarla, ecc.).

2. Raccolta dei dati. L'applicazione dello SCM richiede:

- a) il ricorso alla consultazione di esperti e professionisti;
- b) la rilevazione diretta su un campione ragionato di imprese.

3. Elaborazioni e produzione delle stime

La mappatura è stata esaustiva e ha riguardato tutti gli obblighi informativi imposti dalla normativa, dalle convenzioni stipulate e dai relativi disciplinari tecnici che regolano i rapporti tra i sei gestori oggetto di rilevazione e i rispettivi ATO. Convenzioni e disciplinari sono stati predisposti sulla base dei modelli tipo approvati dalla Regione con L.r. 26/1997.

La mappatura comprende obblighi informativi una tantum che i gestori hanno dovuto ottemperare entro 12 mesi dalla stipula della convenzione (come ad es. la redazione e trasmissione dell'inventario dei beni, l'adozione e trasmissione del piano di gestione delle interruzioni del servizio) o entro 24 mesi dalla stipula (ad es. adozione del manuale della sicurezza e del manuale della qualità, adozione e trasmissione del piano di emergenza, adozione e trasmissione del piano di ricerca e riduzione perdite idriche). Tali OI non sono stati oggetto di misurazione in quanto il termine fissato per ottemperare agli stessi è antecedente al 2008, anno di riferimento della misurazione. L'attenzione si è concentrata sugli OI cui i gestori sono tenuti a ottemperare con periodicità settimanale, mensile, annuale e triennale.

Oggetto della rilevazione sono stati, dunque, i costi associati alle attività che il gestore del servizio idrico integrato è tenuto a svolgere per ottemperare ai seguenti OI. Si tratta di OI ricorrenti a frequenza variabile:

1. Aggiornamento del data base del libro dei cespiti – frequenza annuale;
2. Aggiornamento del data base delle infrastrutture del servizio e del sistema informativo territoriale (SIT)- frequenza annuale;
3. Trasmissione dei dati gestionali ed economici – frequenza annuale;
4. Certificazione di bilancio – frequenza annuale;
5. Certificazione tecnica dell'attività e dei dati trasmessi – frequenza triennale;

6. Redazione della relazione in caso di esito negativo dei controlli – in caso di inadempimento riscontrato in fase di controllo;
7. Redazione e trasmissione del Piano Operativo Triennale (POT) a preventivo – frequenza triennale;
8. Redazione e trasmissione del Piano di prevista entrata in esercizio delle immobilizzazioni – frequenza triennale;
9. Redazione e trasmissione della relazione generale sull'attuazione degli interventi a progetto -frequenza annuale;
10. Redazione e trasmissione del POT a consuntivo – frequenza triennale;
11. Relazione generale annuale sull'attuazione degli interventi a progetto;
12. Redazione e trasmissione del piano di prevista entrata in esercizio delle immobilizzazioni; - frequenza triennale;
13. Tenuta, aggiornamento (settimanale) e trasmissione (annuale) del registro dei rimborsi automatici,
14. Tenuta, aggiornamento (mensile) e trasmissione (annuale) del registro dei reclami;
15. Tenuta, aggiornamento (mensile) e trasmissione (annuale) del registro dei guasti fognari;
16. Tenuta, aggiornamento (mensile) e trasmissione (annuale) del registro della qualità degli scarichi;
17. Tenuta, aggiornamento (mensile) e trasmissione (annuale) del registro interruzioni idriche non programmate;
18. Tenuta, aggiornamento (mensile) e trasmissione (annuale) del registro interruzioni idriche programmate;
19. Tenuta, aggiornamento (mensile) e trasmissione (annuale) del registro della qualità dell'acqua erogata;
20. Aggiornamento annuale del Piano di rilevamento delle utenze fognarie civili e industriali.

3. Consultazione

Come per ogni valutazione di impatto delle politiche pubbliche, l'attività di misurazione degli oneri amministrativi non può prescindere dalla consultazione con i destinatari delle regole in questione e/o dei loro rappresentanti. Nel caso specifico del servizio idrico integrato, le consultazioni sono state svolte direttamente con i sei gestori del servizio e la relativa associazione di categoria CISPEL Toscana e sono servite a:

- verificare la mappatura degli obblighi informativi, individuando gli OI maggiormente rilevanti;
- raccogliere informazioni quantitative sugli oneri amministrativi;
- raccogliere opinioni e suggerimenti riguardo agli adempimenti da semplificare.

Le tecniche di consultazione utilizzate sono consistite in un'intervista diretta ai gestori del servizio tramite questionario semi-strutturato con apposito rilevatore incaricato dalla Regione presso le imprese e focus groups con gli stessi gestori e CISPEL Toscana. A tutti i soggetti sono state fornite, prima della consultazione, informazioni di contesto sulle finalità della misurazione, le fasi dell'analisi e l'utilizzo delle informazioni raccolte.

Trattandosi di società per azioni di medio-grande dimensione con un numero di addetti compreso tra le 200 e le 700 unità, l'esecuzione delle attività amministrative richieste per ottemperare agli OI è affidata in massima parte a personale interno. Tra le attività non effettuate da personale interno, alcune funzioni tecniche possono essere svolte da società partecipate, altre, tra cui la certificazione del bilancio e la certificazione tecnica dell'attività e dei dati trasmessi, sono affidate a veri e propri consulenti esterni.

4. Stima degli oneri amministrativi

La misurazione degli oneri amministrativi è stata condotta in riferimento all'anno 2008 e organizzata nelle seguenti fasi:

1. rilevazione diretta tramite somministrazione di un questionario ai sei principali gestori del servizio idrico integrato toscano;
2. raccolta ed elaborazione dei dati della rilevazione diretta;
3. stima degli oneri amministrativi unitari medi per obbligo informativo;
4. stima del totale degli oneri amministrativi per tipologia di adempimento;
5. calcolo del costo totale aggregato riferito ad un anno in cui ricorrano solo OI a frequenza annuale e ad un anno in cui occorra ottemperare anche agli OI a frequenza triennale.

Non si è proceduto alla stima della popolazione di imprese che nel 2008 hanno dovuto ottemperare agli OI imposti dalla normativa regionale in materia di servizio idrico integrato in quanto la rilevazione ha interessato i sei principali gestori che, come si è detto, coprono una parte largamente maggioritaria del servizio stesso. Pertanto essa non è riferita a un campione di imprese ma ha ad oggetto l'intera popolazione di riferimento.

4.1 Intervista diretta

La misurazione è stata condotta in riferimento all'anno 2008. Le interviste dirette ai sei principali gestori del servizio idrico integrato sono state effettuate da un rilevatore indicato dalla Regione tramite questionario semi-strutturato somministrato presso la sede di ogni impresa al titolare della medesima o suo delegato (cfr. Allegato 2).

Il questionario utilizzato si articola in tre sezioni: la prima contiene domande a risposta chiusa sulle modalità scelte dall'impresa per ottemperare ai diversi obblighi informativi (personale interno o consulenti esterni) con dettaglio sui costi esterni eventualmente sostenuti o, nel caso di procedura svolta internamente, sui tempi dedicati dal personale interno allo svolgimento delle singole attività amministrative; la seconda sezione richiede l'indicazione degli adempimenti ritenuti particolarmente critici dalle imprese, i motivi di tale criticità e il suggerimento di proposte di semplificazione; la terza e ultima sezione rileva dati riferiti al costo orario lordo delle figure professionali impiegate nelle singole attività amministrative richieste dalle procedure esaminate, la classe di fatturato e il numero di addetti dell'impresa.

4.2 Stima degli oneri amministrativi unitari medi per OI

Le stime degli oneri amministrativi unitari per OI sono state ottenute elaborando i dati ricavati dalla rilevazione diretta e dai focus groups realizzati con i gestori e Cispel Toscana.

Le variabili prese in considerazione sono state:

- tempi di lavoro: è il tempo impiegato da soggetti interni all'organizzazione dell'impresa per lo svolgimento delle attività amministrative connesse ai vari

procedimenti oggetto di indagine comprensivi dei tempi per la raccolta delle informazioni necessarie e la compilazione dei moduli;

- costi interni: sono i costi delle figure professionali (titolare, socio, impiegato) che l'impresa ha dovuto impiegare per lo svolgimento delle attività amministrative connesse ai procedimenti indagati;
 - costi esterni: sono i costi connessi all'utilizzo di consulenti esterni (associazioni di categoria, dottori agronomi e forestali, geologi etc.) cui l'impresa ha affidato lo svolgimento di tutte o di parte delle attività amministrative elementari relative a ciascun OI. La procedura di stima ha comportato le seguenti fasi:
- 1) Validazione dei dati: una volta eseguita la rilevazione diretta si è proceduto alla verifica della coerenza interna dei questionari compilati da ciascuna impresa e della completezza delle risposte fornite;
 - 2) Stima dei costi interni e dei costi esterni sostenuti dalle imprese intervistate per attività amministrativa.

Per ogni attività amministrativa elementare:

- i costi interni sono stati misurati, sulla base dei dati dichiarati dalle imprese, in termini di costo medio lordo orario del personale addetto per tempo impiegato nell'espletamento dell'attività; dal calcolo sono stati esclusi diritti, bolli e tasse che le imprese sono tenute a versare per ottemperare alle norme analizzate; tali oneri hanno natura fiscale e come tali non sono inclusi nella definizione di obbligo informativo utilizzata nell'ambito dello SCM;
 - i costi esterni sono stati misurati in primo luogo in termini di costo totale dichiarato dalle imprese; in secondo luogo ne è stata verificata la coerenza con le risposte fornite dai consulenti di impresa nel corso dell'expert assessment; infine il costo totale è stato scomposto tra le diverse attività amministrative elementari richieste per ottemperare all'obbligo informativo utilizzando una griglia di pesi percentuali del costo di ciascuna attività sul totale fornita dai consulenti di impresa.
- 3) Stima dei costi totali per attività amministrativa come somma dei costi interni e dei costi esterni dichiarati dalle imprese. Da tale computo sono stati esclusi gli outliers individuati come specificato al punto seguente.
 - 4) Individuazione degli outliers tramite il c.d. metodo di Tukey.

Una supposizione basilare dello Standard Cost Model è che le stime dei tempi e dei costi siano standardizzate su un'impresa con normale efficienza ovvero un'azienda che svolge i propri compiti amministrativi in modo normale, né meglio, né peggio di quanto ci si possa aspettare. I risultati delle singole interviste devono pertanto essere tradotti in cifre che siano rappresentative per le imprese con normale efficienza.

Il c.d. metodo di Tukey consente di identificare gli outliers ovvero di verificare il grado di dispersione dei dati e la presenza di valori anomali nella distribuzione statistica. Nello specifico, applicato alle stime dei costi totali per attività amministrativa, il metodo comporta il calcolo dei quartili e la definizione di un intervallo di accettazione sui costi totali in cui:

$$\emptyset \quad \text{limite inferiore} = Q1 - 1,5*(Q3 - Q1)$$

$$\emptyset \quad \text{limite superiore} = Q3 + 1,5*(Q3 - Q1)$$

dove Q1 = primo quartile e Q3 = terzo quartile.

I valori esterni a questi limiti sono definiti valori anomali.

Le imprese con un costo totale (costi interni + costi esterni) al di fuori dell'intervallo, in quanto outliers, sono state escluse da qualunque stima.

- 5) Calcolo, per ogni attività, del peso relativo dei costi interni e dei costi esterni medi.

Il passo successivo è stato quello di misurare per ogni attività elementare prevista nei procedimenti amministrativi esaminati:

- Ø i costi unitari interni medi come costi unitari medi delle imprese escluso gli outliers;
- Ø i costi unitari esterni medi come media tra i costi esterni dichiarati dalle imprese per attività amministrativa (escluso gli outliers);
- Ø i costi unitari totali medi come somma delle due precedenti voci di costo.

Coerentemente con quanto prescritto dalla metodologia SCM, alla stima dei costi interni, sono stati aggiunti i cd overheads costs ovvero la quota di spese generali di gestione attribuibile alle attività in oggetto. La percentuale utilizzata è del 25% in analogia a quella applicata nella maggior parte dei paesi che usano lo SCM.

Non essendo i gestori in grado di indicare i costi delle attività di archiviazione e assistenza a professionisti esterni e personale della PA per singolo OI previsto dalla convenzione e dal disciplinare tecnico gli oneri annuali associati a tali attività sono stati stimati per il complesso degli OI.

Sommando gli oneri amministrativi dei diversi OI e i costi complessivi delle attività di archiviazione e assistenza è stato quindi ottenuto il costo unitario medio totale sostenuto dai gestori nell'anno di riferimento.

Nella tabella 1 sono riportati i costi medi unitari per obbligo informativo, distinguendo tra OI ricorrenti a frequenza annuale o infrannuale e OI a frequenza triennale.

Fatta eccezione per la certificazione di bilancio e la certificazione tecnica dell'attività e dei dati trasmessi, che devono essere necessariamente esternalizzato, le attività amministrative richieste da ogni obbligo informativo sono gestite per la quasi totalità con personale interno e/o tramite società controllate direttamente dal gestore idrico.

Tab. 1 - Costi medi unitari per obbligo informativo

Obblighi informativi e connesse attività di archiviazione e assistenza	Costi medi unitari
OI RICORRENTI (ANNUALI E INFRANNUALI)	
Aggiornamento annuale del data base libro dei cespiti	28.126,07
Aggiornamento annuale del data base infrastrutture e SIT	46.902,18
Trasmissione dei dati gestionali ed economici	29.576,39
Relazione in caso di esito negativo dei controlli	10.006,77
Relazione generale annuale sull'attuazione degli interventi a progetto	5.863,81
Registro Rimborsi Automatici	5.783,01
Registro Reclami	7.665,10
Registro Guasti Fognari	40.988,85
Registro Qualità degli Scarichi	7.101,62
Registro Interruzioni Idriche Non Programmate	46.560,24
Registro Interruzioni Idriche Programmate	26.486,88
Registro Qualità dell'Acqua Erogata	17.939,26
Piano di rilevamento delle utenze fognarie	8.186,32
Archiviazione	1.858,63
Assistenza ai professionisti esterni	1.156,25
Assistenza alla società di certificazione del bilancio	14.573,17
Assistenza al personale delle PA in occasione di sopralluoghi e controlli	8.978,10
Certificazione Bilancio	80.304,48
OI TRIENNALI	
Redazione POT A PREVENTIVO	46.628,43
Redazione POT A CONSUNTIVO	36.832,11
Piano di prevista entrata in esercizio delle immobilizzazioni	25.674,70
Certificazione attività	4.799,93
Assistenza alla società di certificazione dell'attività	4.290,00

4.3 Stime del totale regionale degli oneri amministrativi per OI

La misurazione degli oneri amministrativi è stata condotta avendo come riferimento i sei principali gestori toscani e gli obblighi informativi che, sulla base delle consultazioni i gestori stessi e Cispel Toscana, sono considerati "ad alto impatto". Le stime prodotte non vanno dunque intese come rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa regionale in materia di servizio idrico integrato, ma indicative dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi associati ai soli obblighi informativi oggetto della rilevazione. In tal senso esse costituiscono una misura indicativa della "pressione regolatoria" esercitata da specifiche norme sulle imprese che gestiscono il servizio idrico integrato.

Il totale regionale degli oneri amministrativi per attività amministrativa è stato ottenuto moltiplicando i costi unitari totali medi per OI (cfr. par. 4.) per i sei gestori del SII oggetto di analisi.

Considerando che i sei gestori esaminati coprono la quasi totalità del servizio idrico integrato della regione, il costo aggregato regionale si sarebbe potuto ricavare dalla somma dei costi dichiarati dai gestori nel corso della rilevazione. Si è invece preferito utilizzare il costo medio unitario in considerazione della ridotta numerosità delle aziende e delle rilevanti differenze in termini di abitanti serviti, superficie territoriale, densità abitativa, numero di comuni serviti e grado di copertura² dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione etc. (cfr. Fig. 2)

Figura 2 – Caratteristiche dei principali gestori del servizio idrico integrato

	Acque S.p.A.	Acquedotto del Fiora	Asa Acque S.p.A.	Gaia Acque S.p.A.	Nuove Acque S.p.A.	Publiacqua S.p.A.
ATO di appartenenza	2	6	5	1	4	3
Data inizio gestione	1/1/2002	1/1/2002	1/1/2002	01/01/2005	21/05/1999	1/1/2002
Assetto societario	S.p.A. mista	S.p.A. mista	S.p.A. mista	p.A. pubblica	S.p.A. mista	S.p.A. mista
Comuni gestiti	57	56	33	44	36	49
Servizi gestiti	SII	SII	SII - Gas	SII	SII	SII
Addetti	346	347	541	350	204	657
Superficie territorio gestito (kmq)	2.894	7.586	2.414	2.290	3.106	3.380
Abitanti residenti	776.250	401.362	372.618	418.593	313.117	1.259.997
Densità abitativa	268	53	154	183	101	373
Copertura acquedotto (%)	91	n.d.	99	99	77	96
Copertura fognatura (%)	86	n.d.	97	83	66	91
Copertura depurazione (%)	78	n.d.	93	76	59	72
Lunghezza reti di acquedotto (km)	5.515	7.540	3.249	3.692	3.013	6.785
Lunghezza reti di fognatura (km)	3.213	3.100	1.114	1.470	1.416	4.253
n. depuratori	153	123	79	151	50	80
Media annua 2003-2007 investimenti netti sostenuti (euro)	35.213.829	n.d.	8.869.072	10.025.306	12.016.063	46.533.398
Media annua 2003-2007 investimenti netti procapite (euro)	45	nd	24	24	38	37

Fonte: E. Conti, G. Cocchi, C. Lubello - "L'industria dell'acque dei rifiuti in Toscana. Analisi dei principali gestori dei servizi idrici e di igiene urbana" Irpet 9/10

² % di abitanti residenti allacciati ai servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

L'onerosità del POT a preventivo o a consuntivo ad es, può variare sensibilmente a seconda del territorio gestito e del volume di investimenti preventivati. Laddove prevalgono gli interventi di manutenzione straordinaria, i costi di redazione del piano calano sensibilmente. Dalla rilevazione è emerso che i minori costi sono sostenuti da Gaia S.p.a. in ragione del fatto che il 4/5 degli interventi pianificati sono di manutenzione straordinaria e che il POT redatto da tale gestore non contiene informazioni e dati tecnici, ma solo dati economici. Pur essendo un OI triennale, richiede un lavoro pressoché continuativo nel corso del triennio, anche per le frequenti modifiche che intervengono nei Piani di Ambito che inevitabilmente si riflettono sui POT.

Analogamente i costi imputabili all'aggiornamento annuale del data base delle infrastrutture e del Sit sono correlati allo stato e alla lunghezza della reti idrica e fognaria gestite. Anche in questo caso si tratta di un lavoro di aggiornamento continuativo nell'arco del triennio.

Le convenzioni in essere ricalcano sostanzialmente lo schema tipo approvato dalla Regione, con alcune differenze. Acque S.p.A. ad es., non è obbligata alla tenuta del libro dei cespiti né alla redazione del piano di prevista entrata in esercizio delle immobilizzazioni. Sempre Acque S.p.A. finora non ha ottemperato all'OI di tenuta, aggiornamento e trasmissione del registro dei rimborsi automatici, perché i rimborsi avvengono ancora su richiesta dell'utente. La procedura automatica partirà a fine 2011. ASA non è tenuta alla certificazione tecnica dell'attività e dei dati trasmessi.

La rilevante variabilità riscontrata tra i costi di trasmissione dei diversi gestori è imputabile alla tipologia di software gestionali in uso la cui funzionalità è altamente differenziata. Questo problema penalizza soprattutto ASA S.p.A.

Infine, l'onerosità dell'OI di trasmissione annuale dei dati gestionali ed economici è rilevante per tutti i gestori intervistati anche in considerazione del lavoro di riclassificazione dei dati, da effettuarsi a monte della trasmissione, che risulta particolarmente gravoso.

Dato che la frequenza degli OI oggetto di misurazione è estremamente variabile sono state effettuate due stime dei costi totali aggregati posti a carico dei gestori. La prima prende a riferimento i soli OI ricorrenti che hanno frequenza annuale o infrannuale (la tenuta e l'aggiornamento dei registri può essere settimanale o mensile) e quantifica il costo totale aggregato annuo. Questo costo non comprende gli oneri amministrativi derivanti dagli OI a frequenza triennale. Laddove nel corso di un anno giungano a scadenza i termini per l'espletamento degli adempimenti a frequenza triennale, al costo imputabile agli OI ricorrenti si aggiungono gli oneri amministrativi connessi agli OI a frequenza triennale. Si è proceduto pertanto ad una seconda stima del costo totale aggregato riferito all'anno in cui sono previsti gli adempimenti di durata triennale.

Tab. 3 - Costo totale aggregato annuo

Obblighi informativi	Costi medi unitari	Costo aggregato annuo
OI RICORRENTI (ANNUALI E INFRANNUALI)		
Aggiornamento annuale del data base libro dei cespiti	28.126,07	168.756,40
Aggiornamento annuale del data base infrastrutture e SIT	46.902,18	234.510,88
Trasmissione dei dati gestionali ed economici	29.576,39	177.458,32
Relazione in caso di esito negativo dei controlli	10.006,77	40.027,06
Relazione generale annuale sull'attuazione degli interventi a progetto	5.863,81	29.319,05
Registro Rimborsi Automatici	5.783,01	28.915,05
Registro Reclami	7.665,10	45.990,62
Registro Guasti Fognari	40.988,85	245.933,13
Registro Qualità degli Scarichi	7.101,62	42.609,71
Registro Interruzioni Idriche Non Programmate	46.560,24	279.361,45
Registro Interruzioni Idriche Programmate	26.486,88	158.921,30
Registro Qualità dell'Acqua Erogata	17.939,26	107.635,57
Piano di rilevamento delle utenze fognarie	8.186,32	49.117,94
Archiviazione	1.858,63	11.151,77
Assistenza ai professionisti esterni	1.156,25	6.937,50
Assistenza alla società di certificazione del bilancio	14.573,17	87.439,04
Assistenza al personale delle PA i	8.978,10	53.868,57
Certificazione Bilancio	80.304,48	481.826,85
Costo totale aggregato annuo anno con soli OI ricorrenti		2.249.780,22
OI TRIENNALI		
Redazione POT A PREVENTIVO	46.628,43	279.770,59
Redazione POT A CONSUNTIVO	36.832,11	220.992,67
Piano di prevista entrata in esercizio delle immobilizzazioni	25.674,70	128.373,50
Certificazione attività	4.799,93	28.799,57
Assistenza alla società di certificazione dell'attività	4.290,00	25.740,00
		683.676,33
Costo totale aggregato annuo anno con OI ricorrenti e OI triennali		2.933.456,55

Tab 4 – Incidenza percentuale degli OI sul costo totale aggregato annuo

Obblighi informativi	Anno con soli OI ricorrenti	Anno con OI ricorrenti + OI triennali
	% sul costo totale aggregato annuo	% sul costo totale aggregato annuo
Aggiornamento annuale del data base libro dei cespiti	7,5%	5,8%
Aggiornamento annuale del data base infrastrutture e SIT	10,4%	8,0%
Trasmissione dei dati gestionali ed economici	7,9%	6,0%
Relazione in caso di esito negativo dei controlli	1,8%	1,4%
Relazione generale annuale sull'attuazione degli interventi a progetto	1,3%	1,0%
Registro Rimborsi Automatici	1,3%	1,0%
Registro Reclami	2,0%	1,6%
Registro Guasti Fognari	10,9%	8,4%
Registro Qualità degli Scarichi	1,9%	1,5%
Registro Interruzioni Idriche Non Programmate	12,4%	9,5%
Registro Interruzioni Idriche Programmate	7,1%	5,4%
Registro Qualità dell'Acqua Erogata	4,8%	3,7%
Tenuta e aggiornamento annuale Piano di rilevamento delle utenze fognarie	2,2%	1,7%
Archiviazione	0,5%	0,4%
Assistenza ai professionisti esterni	0,3%	0,2%
Assistenza alla società di certificazione del bilancio	3,9%	3,0%
Assistenza al personale delle PA	2,4%	1,8%
Certificazione Bilancio	21,4%	16,4%
Redazione POT A PREVENTIVO		9,5%
Redazione POT A CONSUNTIVO		7,5%
Piano di prevista entrata in esercizio delle immobilizzazioni		4,4%
Certificazione attività		1,0%
Assistenza alla società di certificazione dell'attività e dei dati trasmessi		0,9%
Totale	100,0%	100,0%

5. La percezione dei destinatari: ambiti di criticità e ipotesi di semplificazione

Nel questionario utilizzato per la rilevazione un'apposita sezione (sezione B) è dedicata alla segnalazione degli adempimenti che, all'interno dei procedimenti analizzati, sono reputati eccessivamente onerosi (per frequenza, complessità, costo di espletamento, ecc.) e alla formulazione di conseguenti proposte di semplificazione.

I gestori individuano le seguenti aree di criticità:

- ingente mole di dati e informazioni da trasmettere alle varie autorità nazionali e regionali;
- onerosità e complessità della trasmissione dei dati all'ATO;
- sovrapposizione di richieste informative da parte dei sistemi di rendicontazione nazionale e regionale;
- difformità degli adempimenti richiesti dalle diverse convenzioni.

In ordine alla mole di dati da produrre i gestori auspicano una loro semplificazione e una maggiore uniformità delle richieste informative a livello territoriale.

La legge di regionale di riforma del servizio idrico di prossima emanazione potrebbe essere la cornice entro cui sviluppare una riflessione in tal senso. Tale riflessione dovrebbe tener conto inoltre della natura e della tipologia di dati richiesti a livello nazionale nell'ambito del nuovo sistema di rendicontazione tecnica, gestionale ed economico - finanziaria che è supportato dalla banca dati S.I.Vi.R.I e gestito da ISPRA.

Bisognerebbe pertanto raffrontare gli obblighi informativi imposti a livello nazionale e a livello regionale al fine di evitare la predisposizione di dati e informazioni della stessa natura, ma organizzati in forme diverse a seconda dell'autorità destinataria.

I gestori giudicano le modalità di trasmissione dei dati macchinose e complesse. Le dotazioni software non sono omogenee né parimenti efficienti. Conseguentemente alcuni gestori scontano tempi decisamente più consistenti degli altri per adempiere a tali obblighi informativi.

Una semplificazione rilevante potrebbe consistere nello strutturare un sito web con accesso riservato alle autorità destinatarie, su cui i gestori dovrebbero rendere disponibili i database societari. Una volta definita una policy di identity – che consenta la verifica delle identità, degli accessi nonché la correlazione tra identità e azioni che si possono compiere sulle informazioni – verrebbe eliminata la necessità di trasmissione periodica. In alternativa, si potrebbe implementare un software unico a livello regionale in grado di consentire agli ATO di accedere ai data base dei gestori, definendo, anche in questo caso, una policy di identity.