

La scelta del controllo per obiettivi potrebbe, tuttavia, comportare — se non adeguatamente disciplinata a livello contrattuale, in particolare dal punto di vista degli obblighi informativi — una minore disponibilità di informazioni in merito al processo di realizzazione degli interventi, rendendo difficoltosa l'applicazione di penalizzazioni a causa del venir meno delle relazioni tra interventi e tariffa.

Il controllo per obiettivi è, comunque, coerente con una pianificazione che, sulla base dell'individuazione delle criticità di un ambito, evidenzia in termini positivi la progressione temporale del raggiungimento di valori obiettivo. In altri termini, tale forma di controllo presuppone un Piano di ambito già predisposto e configurato in termini di obiettivi da raggiungere. In mancanza di questo, una tale tipologia di controllo rende necessaria, ai fini della sua estrinsecazione, una revisione del Piano in modo da farne emergere gli indicatori attraverso cui le Autorità procederanno alla verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati.

Le attività di controllo nelle convenzioni tipo

L'attività di controllo, se intesa in senso lato, può essere identificata ed estrinsecarsi nell'attività di regolamentazione e disciplina degli elementi fondamentali della gestione. In tal senso titolare del controllo non è solo l'Autorità di ambito, ma anche la Regione nel momento in cui adotta la convenzione tipo e/o fissa i criteri e gli indirizzi per la predisposizione del Piano di ambito ai sensi dell'art.11 comma 3 della L.36/1994.

Il controllo in senso stretto è, invece, da intendersi in termini di attività di revisione e verifica sugli aspetti caratteristici della gestione del servizio, ed in particolare su quelli tecnici, organizzativi e tariffari. La titolarità della funzione compete, in questo caso, per intero alle Autorità di ambito e trova il suo fondamento normativo nel combinato disposto dell'art.11, comma 2, lettere e), f), l) della L.36/1994 e dell'art.8 del D.M. 1° agosto 1996.

In virtù dei due diversi modi di considerare il controllo, si può osservare come la disciplina delle modalità di controllo del corretto esercizio del servizio, nonché delle penali e delle sanzioni da applicarsi nei casi di inadempimento, rientri, anzitutto, tra i contenuti "necessari" della convenzione di gestione predisposta dall'Autorità di ambito, ai sensi dell'art.11, comma 2, lett. e), f), l) e dall'art. 8 del D.M. 1° agosto 1996. Tale disciplina costituisce o dovrebbe costituire, però, il contenuto "necessario" della stessa convenzione tipo, quanto meno sotto forma di fissazione di principi e regole generali relative all'attività di controllo e alle sue modalità di svolgimento. Ciò in consonanza con l'idea di una Regione con poteri di "controllo in senso lato", ovvero titolare di poteri di regolamentazione e di disciplina del rapporto tra le Autorità di ambito ed i soggetti gestori. Strumentali a tale funzione, ascrivibile alla Regione, possono considerarsi gli stessi obblighi di comunicazione periodica sui dati relativi alla gestione che l'art.22 della L.36/1994 pone a carico del gestore nei confronti della Regione.

Ferme le considerazioni svolte, resta fondamentale valutare l'opportunità di inserire, definire, e disciplinare, già a livello di convenzione tipo, l'attività di controllo che compete alle Autorità di ambito. Una più chiara esplicitazione dell'attività di controllo sulla gestione del servizio può, infatti, costituire un elemento di innovazione nella tradizionale impostazione del contratto di servizio che favorisce la trasformazione del contratto medesimo in strumento attraverso cui il gestore, nella sua veste di soggetto imprenditoriale, è efficacemente chiamato a cooperare con l'Autorità di ambito nella definizione degli interventi da compiere per il raggiungimento degli obiettivi prefissati

dall'amministrazione e, in conseguenza di ciò, ad assumere i rischi connessi alla gestione.

Al fine di disciplinare ed organizzare un efficace sistema di controllo è opportuno, innanzitutto, circoscrivere il suo oggetto agli aspetti della gestione ritenuti veramente significativi procedendo alla loro puntuale individuazione; fissare poi i tempi in cui il controllo viene effettuato; individuarne, infine, le modalità di svolgimento e le relative procedure. In particolare l'attività di controllo deve incentrarsi su: livelli di servizio, Piano di ambito e tariffa. Elementi che costituiscono gli strumenti portanti della regolazione del servizio idrico integrato.

I livelli di servizio, distinguibili in "tecnici" ed "organizzativi", costituiscono gli elementi di qualità del servizio da sottoporre a verifica. Essi trovano fondamento o direttamente nella legge, come avviene per i livelli obbligatori previsti dal D. Lgs. 152/1999, ovvero per i livelli minimi stabiliti dal D.P.C.M. 4 marzo 1996, o nel contratto di servizio, qualora si tratti di livelli aggiuntivi fissati dall'Autorità di ambito nella convenzione di gestione, nel Piano di ambito ovvero nella carta del servizio.

Per stabilire i livelli di servizio è necessario, in primo luogo, identificare gli aspetti del s.i.i. su cui può realmente incidere l'attività del gestore. Così come vanno individuati, per ciascun aspetto, indicatori in grado di registrare i fenomeni ritenuti esplicativi del medesimo e che consentano di misurare i livelli di servizio effettivamente raggiunti dal gestore e quanto manchi allo stesso a realizzare quelli previsti nel contratto. Per completezza va osservato come non risulti sempre agevole distinguere tra livelli tecnici e livelli organizzativi, in quanto vi sono degli aspetti della gestione che coinvolgono elementi organizzativi ma risultano, comunque, connessi anche a progetti di intervento. Di qui, l'opportunità che venga demandata al gestore la scelta in merito agli interventi da realizzare per raggiungere il livello di servizio obiettivo, fermo restando per quest'ultimo il limite di spesa previsto dal Piano per il raggiungimento dell'obiettivo medesimo.

Il Piano di ambito costituisce il primo e fondamentale allegato alla convenzione di gestione. In ragione della qualificazione degli obiettivi della gestione, in termini di livelli di servizio, è pertanto auspicabile che il Piano sia composto, in concreto, da una sequenza temporale di progetti volti a risolvere le criticità del servizio, individuate nella fase della ricognizione, in modo tale da fornire al gestore le indicazioni necessarie per il raggiungimento dei livelli di servizio stabiliti dall'Autorità.

Sotto il profilo temporale, un'efficace attività di controllo presuppone un controllo continuo ed un costante monitoraggio dell'attività del gestore. Gli esiti di tale attività dovranno essere formalizzati, ai fini dell'eventuale applicazione delle penalità, nella revisione triennale prevista nello stesso art. 8, comma 1, punto 8 del D.M. 1° agosto 1996, ad esito della quale l'Autorità provvede a trasferire sulla tariffa i risultati del controllo e, quindi, a rimodulare la tariffa del triennio successivo anche in ragione delle eventuali penalità applicate al gestore.

Sotto il profilo operativo, è fondamentale imporre al gestore specifici obblighi di comunicazione e di trasmissione di dati, informazioni e documenti in suo possesso, al fine di realizzare un vero e proprio flusso informativo tra gestore e Autorità di ambito sugli aspetti fondamentali della gestione sui quali poi verrà effettuato il controllo. In aggiunta a quelli già disciplinati dall'art. 9 del D.M. 1° agosto 1996, potrebbe essere opportuno, in tal senso, fissarne altri nella convenzione tipo, in particolare in materia di certificazione dei dati.

La violazione degli obblighi di comunicazione dovrà essere sanzionata. E' quindi da valutare l'opportunità di inserire una previsione esplicita in tal senso, già a livello di convenzione tipo, scelta che supporterebbe le Autorità di ambito nell'affermare l'idea che il flusso informativo è il primo e necessario passo per un'efficiente azione di regolazione e per un efficace controllo. Al contrario, la disciplina delle modalità attraverso cui il flusso informativo deve realizzarsi è preferibile rimetterla alla libera determinazione delle Autorità di ambito.

Un siffatto sistema di controllo può essere in grado di recare benefici a entrambi i soggetti in campo: all'Autorità di ambito, che verificherà direttamente ed esclusivamente il raggiungimento degli obiettivi, senza vedersi costretta ad indagare sui singoli interventi; al soggetto gestore che potrà godere di una maggiore autonomia di azione, più rispondente alla sua natura di soggetto imprenditoriale chiamato a garantire un efficiente utilizzo delle risorse, delle capacità manageriali e della tecnologia a sua disposizione.

Penalità

Il sistema di penalizzazione applicabile nei confronti del gestore non può che essere strettamente connesso al sistema di controllo prescelto e alle sue concrete modalità di svolgimento, prevedendo penalità diverse a seconda degli obblighi violati o non adempiuti e, quindi, a seconda del tipo di controllo effettuato sul gestore.

Al riguardo si evidenzia che in tutte le convenzioni tipo adottate dalle Regioni si prevede la risoluzione del contratto per "gravi inadempienze" nel servizio, mentre non si disciplinano espressamente le specifiche penalità applicabili in caso di inadempienza degli obblighi contrattuali. La risoluzione del contratto costituisce però una misura estrema, difficilmente attuabile nella pratica e, comunque, applicabile solo a seguito di ripetute diffide e/o messe in mora del soggetto gestore rimaste senza effetto. Per essere efficaci, invece, le sanzioni devono essere credibili, puntuali e articolate, non fissate arbitrariamente, ma collegate al mancato beneficio imputabile alla negligenza/inadempienza del gestore.

In particolare vanno previste adeguate penalità per le ipotesi di inottemperanza agli obblighi di comunicazione ed informazione posti a carico del gestore; l'entità delle penalità dovrà essere strettamente correlata alla rilevanza dei dati dei quali si è omessa la comunicazione. Al tempo stesso essa dovrà costituire un adeguato "stimolo" ad adempiere, giacché può essere assai forte la tentazione, da parte del gestore, di non comunicare i dati e le informazioni all'Autorità. A tale fine si potrebbe ragionevolmente prevedere anche l'immediata escussione della cauzione prestata dal gestore.

Per completezza del sistema si dovranno poi prevedere penalità per il mancato raggiungimento dei livelli di servizio: di quelli organizzativi, innanzitutto, in ragione del superamento di specifici indicatori numerici rispetto allo standard obiettivo da garantire, tenendo conto che per alcuni di tali obiettivi, in ragione del loro diretto impatto sull'utenza, dovranno, altresì, prevedersi rimborsi automatici agli utenti che abbiano sofferto, in concreto, del mancato raggiungimento da parte del gestore del singolo obiettivo organizzativo; di quelli tecnici, desumibili dal Piano di ambito, con penalità che possono essere costituite da una decurtazione tariffaria pari alle quote di ammortamento e remunerazione del capitale investito, percepite dal gestore nelle tariffe applicate nel corso dei tre anni oggetto di revisione.

4.4 La carta dei servizi

Il Comitato di Vigilanza ha iniziato una prima analisi degli strumenti a garanzia degli interessi degli utenti presenti attualmente nel settore del s.i.i.. L'analisi è stata focalizzata sulle carte dei servizi ovvero sui documenti che ogni gestore del s.i.i. deve adottare specificando i livelli di servizio che assicura alla propria utenza. Un cenno sul tema è stato fornito nella Relazione dell'anno scorso. Qui si commentano estesamente i risultati della ricerca nel frattempo completata.

Le carte dei servizi pubblici nascono nel 1994 con il DPCM 27 gennaio 1994, *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*, mentre con il DPCM 19 maggio 1995 è stata individuata una serie di settori che devono dotarsi di carta dei servizi e, tra questi, vi è, infatti, anche il settore idrico.

Il DPCM 29 aprile 1999 introduce lo *Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato*, affermando importanti principi a favore degli utenti, in particolare facendo obbligo ai gestori di assicurare la partecipazione dei cittadini cui va riconosciuto il diritto di accedere alle informazioni che li riguardano. Definisce, inoltre, gli standard di qualità, permettendo di misurare i livelli di qualità del servizio effettivamente raggiunti ed il grado di soddisfazione degli utenti.

Lo schema generale individua poi una serie di indicatori di qualità, relativi ai tempi massimi dei servizi resi agli utenti e alla qualità del servizio, lasciando ai singoli gestori il compito di determinare il limite da applicare a ciascun indicatore.

Alla luce di tale contesto normativo il Comitato ha predisposto un'indagine con lo scopo di verificare l'effettiva diffusione delle carte dei servizi ed avere delle precise indicazioni sulle caratteristiche delle stesse nel settore idrico.

4.4.1 Le attuali applicazioni

La normativa

La carta dei servizi costituisce uno strumento per la regolamentazione e il miglioramento dei rapporti tra gli esercenti i pubblici servizi e i loro utenti, adottato con atto unilaterale, sulla base di un preciso obbligo legislativo, da parte del soggetto chiamato ad esercire un servizio pubblico. Con tale strumento il soggetto esercente assume una serie di impegni nei confronti degli utenti, ai quali è data la possibilità di pretendere il rispetto di tali impegni.

Tabella 46 – Principali atti normativi sulla carta del servizio nel s.i.i.

Riferimento	Denominazione atto
D.P.C.M. 27/01/1994	Principi sull'erogazione dei servizi pubblici
D.L. 12/5/1995 n.163	Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni
D.P.C.M. 04/03/1996	Disposizioni in materia di risorse idriche
D.P.C.M. 29/04/1999	Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato
D.Lgs. 30-7-1999 n. 286	Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59.
D.Lgs. 18-8-2000 n. 267	Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

L'introduzione nel nostro Paese della carta dei servizi è abbastanza recente e riconducibile alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" (di seguito: Direttiva).

Nella Direttiva sono stati fissati i principi in base ai quali deve essere uniformata l'erogazione dei servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione, a tutela delle esigenze dei cittadini e nel rispetto delle esigenze di efficienza ed imparzialità cui l'erogazione deve uniformarsi. La direttiva si conclude con l'impegno del Governo ad adottare tutte le misure legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a dare piena effettività ai principi contenuti nel testo normativo.

Con la Direttiva è stato inoltre introdotto lo strumento della "carta dei servizi", dandone la prima regolamentazione nel nostro ordinamento.

Per quanto riguarda il settore dei servizi idrici, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 marzo 1996 "Disposizioni in materia di risorse idriche", all'allegato 8 fa riferimento ai livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale ottimale, in adempimento alla prescrizione prevista all'art. 4, comma 1, lettera g della legge 5 gennaio 1994, n. 36.

I predetti livelli minimi dei servizi sono garantiti dalla convenzione tipo e relativo disciplinare, adottati dalle Regioni, che regolano i rapporti tra enti affidatari e i soggetti gestori del s.i.i..

Nell'allegato 8 vengono specificati gli standard che devono essere assicurati alle utenze potabili domestiche, ai consumi civili non domestici (scuole, ospedali, caserme, edifici pubblici ecc.) e ai consumi non potabili relativamente alla dotazione di acqua pro-capite, alla portata minima erogata e al carico idraulico.

Infine il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 aprile 1999 stabilisce lo *Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato* (di seguito: lo schema generale) che è lo strumento attraverso il quale la direttiva del gennaio 1994 riceve una traduzione settoriale, al fine di favorire l'adozione della carta dei servizi da parte del gestore del s.i.i..

Lo schema della carta del servizio idrico integrato

Il DPCM del 29 aprile riporta lo schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio e fissa importanti principi a favore degli utenti, in particolare obbligando i gestori ad assicurare la partecipazione dei cittadini e riconoscendo il diritto di accesso alle informazioni e di giudizio sull'operato del gestore stesso.

Oltre alla premessa che descrive gli aspetti generali dello schema, il decreto si articola in due parti dove

- a) vengono fissati i principi fondamentali e i criteri per l'erogazione del s.i.i. che devono essere contenuti nella carta dei servizi;
- b) vengono riportate quattro schede riguardanti gli aspetti del s.i.i. che richiedono la predisposizione di standard ovvero: avvio del rapporto contrattuale, accessibilità al servizio; gestione del rapporto contrattuale e continuità del servizio.

La qualità del s.i.i. viene identificata confrontando l'attività gestionale con adeguati livelli di riferimento, denominati standard o livelli di qualità di riferimento.

Il primo passo da compiere è comunque l'individuazione di indicatori della qualità, in grado di misurare i livelli prestazionali del servizio erogato.

Lo standard quindi è il livello da prefissare, da parte del soggetto erogatore, in corrispondenza di ciascun indicatore di qualità, al quale lo stesso soggetto erogatore deve tendere al fine di avere una continua misurazione e miglioramento del livello di qualità del servizio offerto. Tali standard sono generali e specifici. I primi rappresentano obiettivi di qualità che si riferiscono al complesso delle prestazioni rese, i secondi a ciascuna delle singole prestazioni fornite all'utente che può direttamente verificarne il rispetto. Gli standard menzionati possono, inoltre, essere espressi sia attraverso indicatori di tipo qualitativo che di tipo quantitativo.

Un esempio di standard specifico può essere il numero di giorni occorrente per l'attivazione della fornitura a decorrere dalla stipula del contratto, mentre un esempio di standard generale può essere quello del tempo medio di attesa agli sportelli.

Entrambi devono essere sottoposti a monitoraggio continuo sia interno, il quale rivela il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, che esterno che verifica il livello di qualità del servizio conseguito in rapporto a quanto dichiarato nella carta aziendale.

Lo schema generale, prevede, infine, che il gestore pubblichi periodicamente i risultati conseguiti, ossia i livelli di qualità raggiunti.

4.4.2 L'indagine

Nell'ambito dello studio sono state analizzate alcune carte dei servizi relative alle aziende che gestiscono (unicamente o insieme ad altri settori) il servizio idrico. L'obiettivo dell'analisi non è stato quindi quello di compiere una rilevazione sistematica od una ricerca scientifica, ma quello di trarre dalle esperienze fin qui realizzate alcune indicazioni utili.

I casi esaminati

L'indagine è stata condotta tramite l'invio della richiesta della carta dei servizi a tutti gli ATO (91) in occasione della raccolta dei dati necessari per la stesura del "Secondo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n. 36" e ad alcune aziende associate Federgasacqua³⁰ prese a campione tra le medie e grandi aziende.

A seguito della richiesta sono pervenute 48 carte.

Tabella 47 – Dettaglio carte esaminate

Denominazione soggetto erogatore	Comune di Riferimento
ACEA S.p.A.	Roma
ACOSEA S.p.A.	Ferrara
Acque S.p.A.	Pisa
Acquedotto del Fiora S.p.A.	Grosseto
ACSM (Azienda Comasca Servizi Municipali)	Como
AGAC	Reggio Emilia
AGAM	Monza
AGESP S.p.A.	Busto Arsizio

³⁰ Federgasacqua è l'associazione di imprese che dal 1947 riunisce in Italia gli operatori che si occupano della gestione dei servizi idrici ed energetici. Le oltre 400 imprese associate riforniscono di acqua oltre il 63% della popolazione italiana. Sono associate a Federgasacqua: Società per Azioni, Aziende Speciali, Consorzi, Enti vari, Comuni e imprese pubbliche e private.

Denominazione soggetto erogatore	Comune di Riferimento
AGSM S.p.A.	Verona
AIM Vicenza S.p.A.	Vicenza
AIMAG S.p.A. (Azienda Intercomunale Municipalizzata Acqua Gas)	Mirandola
AMF (Azienda Multiservizi Faentina)	Faenza
AMIR S.p.A.	Rimini
AMPS (Azienda Municipalizzata Pubblici Servizi)	Parma
AMSPDESIO (Azienda Municipale Servizi Pubblici)	Desio
APS Multiutility company	Padova
AQP S.p.A. (Acquedotto Pugliese)	Avellino, Bari, Brindisi, Foggia
ARIN (Azienda Risorse Idriche Napoli)	Napoli
ASA S.p.A.	Livorno
ASM S.p.A. (Azienda Servizi Municipalizzati)	Rovereto
ASPEM	Varese
ASPIV S.p.A. (ora VESTA)	Venezia
B.A.S. S.p.A.	Bergamo
C.A.D.F. (Consorzio Acque Delta Ferrarese)	Ferrara
CAP Gestione	Milano
CO.GE.SER. Distribuzione s.r.l.	Melzo
Consorzio ASCAA	Parma
E.A.S. (Ente Acquedotti Siciliani)	Palermo, Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Lercara, Messina, Trapani
Genova Acque S.p.A.	Genova
Hera S.p.A. (ex Seabo)	Bologna
Latina ATO 4 S.p.A.	Latina
MEGAS S.p.A.	Pesaro
Nuove Acque S.p.A.	Arezzo
Publiacqua S.p.A.	Firenze
S.A.T. S.p.A. (Servizi Ambiente e Territorio)	Sassuolo Fiorano Modenese
SIT S.p.A. (Società Industriale Trentina)	Formigine Maranello Serramazzone Trento
Società Italiana Servizi (SIS S.p.A.)	Cattolica, Gabicce Mare, Misano Adriatico e San Giovanni in Marignano
SORGEA (Società Multiservizi Ambientali)	Finale Emilia - Nonantola
TE.AM. S.p.A.	Alfonsine - Bagnacavallo etc.
TEA S.p.A. (Territorio Energia Ambiente)	Mantova
TESA S.p.A. (Tecnologia Energia Servizi Ambiente)	Piacenza

Come accennato, le carte pervenute sono state solo 48 a fronte di una richiesta inoltrata a quasi 150 operatori. Delle carte pervenute ne sono state analizzate 42, visto che alcune non erano complete o rimandavano ad allegati non inviati.

Dalla Tabella 48 si può notare come la maggior parte delle carte siano relative ad aziende che operano nel nord Italia; poche, invece, le risposte al centro e quasi nulle al sud.

Tabella 48 - Suddivisione territoriale carte esaminate

Nord	30
Centro	9
Sud	3
Totale	42

Di tutte le carte esaminate, poi, solo 11 appartengono a gestori affidatari del servizio idrico integrato così come previsto dalla l. 36/94 (anche se l'ATO Rimini ha effettuato un affidamento transitorio, secondo quanto consentito dalla legge regionale dell'Emilia Romagna, e non quello previsto dalla l. 36/94 per il servizio idrico integrato).

Tabella 49 - carte esaminate dei gestori del servizio idrico integrato

Denominazione soggetto erogatore	ATO di riferimento
Nord	
AMIR S.p.A.	ATO Rimini
Società Italiana Servizi (SIS S.p.A.)	ATO Rimini
Genova Acque S.p.A.	ATO Genova
Centro	
Acque S.p.A.	ATO Basso Valdarno
Publiacqua S.p.A.	ATO Medio Valdarno
Nuove Acque S.p.A.	ATO Alto Valdarno
ASA S.p.A.	ATO Toscana - Costa
Acquedotto del Fiora	ATO Ombrone
ACEA S.p.A.	ATO Lazio Centrale - Roma
	ATO Lazio Meridionale -
Latina ATO 4 S.p.A.	Latina
Sud	
AQP - Acquedotto Pugliese S.p.A.	ATO Unico - Puglia
Nord	3
Centro	7
Sud	1
Totale	11

Solo in 3 delle carte esaminate è stato trovato il riferimento al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche quale autorità di regolazione e soggetto competente in materia di reclami nei casi in cui non sia stato attivato l'organo di vigilanza regionale o di ambito previsto.

La struttura e il contenuto delle carte

Lo studio è stato condotto analizzando le carte con l'ausilio di una griglia di lettura definita sulla base degli argomenti (standard, informazione, rimborsi, tutela) che lo schema generale individua per il raggiungimento dei principi in essa contenuti.

La griglia di lettura si articola in tre schede: la prima anagrafica, la seconda relativa alla struttura della carta e l'ultima concernente l'analisi di alcuni dettagli.

Tralasciando l'anagrafica che è stata compilata con i dati di ciascun esercente, con la seconda scheda si è cercato di analizzare la composizione di ciascuna carta, verificandone la corrispondenza rispetto allo schema generale. Si è quindi analizzato se

in ogni carta sono contenute tutte le parti suggerite dallo schema generale e se vi sono altre informazioni non contemplate dallo stesso schema.

Riguardo alla *“Presentazione del soggetto erogatore e principi fondamentali”* (Sez. 1 dello schema generale) usualmente questa parte è presente nelle carte analizzate. Soltanto in un numero molto limitato, non significativo, del campione è risultata assente una completa specificazione del soggetto erogatore.

Similmente a quanto sopra anche le *“Informazioni sintetiche sulle strutture e i servizi forniti”* (Sez. 2 dello schema generale) sono di solito presenti nelle carte analizzate. Talvolta manca la puntuale indicazione delle strutture aziendali e dei relativi recapiti, segno probabilmente della difficoltà a rivedere la carta in conseguenza di modifiche nella struttura aziendale.

Per quanto attiene agli *“Impegni e standard di qualità e modalità di verifica”* (Sez. 3 dello schema generale) l'analisi del campione ha dimostrato che, pur essendo sempre definiti i livelli degli standard che ciascun erogatore si impegna a rispettare, spesso manca la definizione delle modalità di verifica. Ovvero il soggetto erogatore specifica i livelli prestazione ma si astiene dall'indicare strutture interne o esterne deputate alla verifica del rispetto di tali livelli.

Riguardo alle *“Procedure di reclamo e modalità di rimborso e ristoro”* (Sez. 4 dello schema generale) talvolta è assente la specificazione della procedura medesima, cosa che comporta notevoli effetti sull'utenza in quanto rende più complesso la proposizione del reclamo al soggetto erogatore. Infatti la mancanza della procedura determina la necessità di contattare il soggetto erogatore per conoscere modalità e recapiti di invio del reclamo: tale azione può scoraggiare l'utente che quindi rinuncia a comunicare il proprio disappunto.

Se questo è uno dei principali difetti tra le carte analizzate, vi sono però dei casi in cui il soggetto esercente allega il modulo di reclamo, riducendo qualsiasi sforzo da parte dell'utenza e incentivando quindi alla segnalazione di un eventuale disservizio. Tale prassi dovrebbe essere incentivata, prevedendo che la principale modulistica richiamata nelle carte sia allegata alle stesse.

Oltre alla modulistica, alcune carte dei servizi contengono ulteriori elementi rispetto a quelli specificati dallo schema generale: frequentemente è presente l'elencazione di alcuni numeri telefonici di maggiore utilità per contattare l'esercente e spesso sono indicati gli istituti bancari convenzionati che praticano condizioni vantaggiose per le operazioni di pagamento delle bollette.

L'esame della struttura delle carte, condotto come evidenziato sopra attraverso il confronto con lo schema generale, ha sottolineato una generale rispondenza delle carte rispetto ai criteri stabiliti nello schema generale, pur con la presenza di importanti e talvolta pregevoli personalizzazioni.

Al fine di approfondire ulteriormente l'analisi sono stati individuati taluni elementi caratteristici che qualificano il rapporto tra il soggetto erogatore e l'utenza. In particolare con la terza scheda sono state esaminate le carte in merito a:

1. Tempo di esecuzione dell'allacciamento di una nuova utenza idrica;
2. Forme di accessibilità alle informazioni;
3. Tempo di risposta ai reclami scritti;
4. Tempo e modalità di preavviso per interventi programmati;

5. Tempo e modalità di attivazione del servizio emergenza;
 6. Disponibilità del servizio di pronto intervento;
 7. Numero di standard soggetti a indennizzo e valore dell'indennizzo;
 8. Forme di valutazione del rispetto della carta del servizio.
1. Il primo indicatore è stato indagato al fine di verificare, per un'importante attività operativa quale quella di esecuzione di un nuovo allacciamento, il grado di dispersione dei tempi indicati dai diversi esercenti presenti nel campione.

Un primo problema si è posto immediatamente all'attenzione: nonostante lo schema generale chiaramente specifichi che il conteggio dei tempi deve essere espresso in giorni di calendario, taluni esercenti fanno riferimento a questi mentre altri esprimono i propri standard in termini di giornate lavorative. Di fatto tale fenomeno rende inconfrontabili i livelli prestazionali e, nel caso dei giorni lavorativi, introduce elementi che riducono la facilità di individuazione dei propri diritti da parte dell'utenza.

Più immediato è infatti definire gli standard in termini di giornate di calendario, anche se questo, generalmente, porta gli esercenti a definire tempi mediamente più lunghi, in modo da poter rispettare il livello anche durante particolari periodi (ad esempio durante i mesi estivi o in occasione delle festività) in cui le capacità operative aziendali e le giornate lavorative disponibili sono ridotte. Per ovviare a tale inconveniente e mantenere l'immediatezza dello standard potrebbe essere sufficiente specificare lo standard come giorni di calendario e individuare i particolari periodi in cui il livello prestazionale è assicurato con un'ulteriore tolleranza.

Pur con i limiti sopra esposti l'analisi delle carte ha evidenziato un'elevata difformità dei tempi in cui i diversi esercenti assicurano l'esecuzione dell'allacciamento. Nel campione si hanno valori che vanno dai 12 giorni di calendario agli 85 giorni, segno evidente che, a parte situazioni di differenza territoriale (ad esempio densità abitativa), talvolta alcuni esercenti sono stati eccessivamente ampi nella individuazione dei propri livelli.

2. I successivi due elementi indagati, ovvero le forme di accessibilità alle informazioni e il tempo di risposta a reclami scritti, sono stati analizzati per verificare quali strumenti e standard gli esercenti assicurano in tema di informazione all'utenza.

Riguardo alle forme di accessibilità, l'organizzazione generalmente presentata nelle carte è costituita da alcuni uffici aperti al pubblico, diffusi nel territorio, e un numero telefonico gratuito a cui fa capo un ufficio centrale. Evidentemente tali strutture sono efficaci non solo se adeguatamente dimensionate, ma soprattutto se dotate di una flessibilità in grado di rendere la struttura medesima rispondente alle "punte" di richiesta di informazioni. Tale fenomeno è tanto più vero nelle strutture distribuite sul territorio che dividono l'utenza in tanti sub-bacini, visto che la flessibilità è ottenibile solo oltrepassate alcune soglie dimensionali. Ma, anche nel caso dei numeri verdi aziendali, la capacità del servizio di adeguarsi alle richieste di accesso è possibile esclusivamente se esiste un bacino di utenza di dimensioni cospicue, cosa che solo alcuni esercenti probabilmente hanno.

3. In merito ai tempi di risposta ai reclami scritti, le carte analizzate hanno dimostrato un certo livello di dispersione rispetto alla media, che si attesta intorno ai 30 giorni di calendario, dispersione comunque molto minore rispetto al caso del tempo di allacciamento.

4. Riguardo alla continuità dell'erogazione del servizio, le carte sono state analizzate in merito al tempo e modalità di preavviso per interventi programmati e alle caratteristiche del servizio emergenza e di pronto intervento. Il primo aspetto risulta particolarmente rilevante in quanto un'efficace comunicazione delle interruzioni, quando prevedibili, consente di ridurre enormemente il disagio all'utenza. Allorquando invece l'interruzione non è prevedibile risulta prioritario disporre di un adeguato servizio di pronto intervento in grado di valutare rapidamente le azioni da porre in essere per eliminare il disservizio. Se inoltre il medesimo si protrae nel tempo, è necessario attivare le procedure e gli strumenti di emergenza.

In merito ai tempi di preavviso, questi sono generalmente compresi fra 48/24 ore antecedenti al probabile evento di sospensione del servizio. Alcune carte prevedono tempi maggiori (anche 7 giorni), altre intervalli minori. La giusta tempistica dipende prevalentemente dal mezzo di comunicazione utilizzato ma è da ritenersi che un'informazione attraverso i mezzi di comunicazione di massa (giornali, radio, televisioni) debba essere effettuata non precedentemente alle 48 ore ed entro 24 dall'evento. Tempistiche più ridotte possono essere utilizzate nel caso di comunicazioni effettuate con automezzi, mentre maggiori nel caso di affissione di cartelli e volantinaggio.

I mezzi di comunicazione previsti nelle carte sono i più vari: oltre a quelli tradizionali della stampa, radio e televisione ve ne sono altri più particolari, soprattutto nelle realtà caratterizzate da una bassa densità abitativa, quali l'utilizzo di automezzi muniti di altoparlanti. Tutti possono essere usati efficacemente ma risulta particolarmente importante l'utilizzazione costante dei medesimi strumenti, in modo da creare una sorta di "abitudine" nell'utenza, che saprà quindi dove prestare la giusta attenzione al messaggio.

5. Riguardo alla attivazione del servizio di emergenza, soltanto poche carte riportano una trattazione dei tempi di attivazione di servizi sostitutivi dell'erogazione e altrettanto raramente sono specificati i tipi di servizi (turnazione, razionamento per fasce orarie, servizio autobotte, ecc). Entrambi i fenomeni limitano notevolmente l'efficacia delle carte su questo specifico argomento.
6. In merito al servizio di pronto intervento, in tutte le carte analizzate è specificato un numero telefonico, usualmente gratuito, al quale l'utenza deve segnalare eventuali disservizi riguardanti infrastrutture o manufatti. I tempi di primo intervento sono generalmente contenuti entro le quattro ore ma raramente è specificato in cosa si sostanzia tale intervento: se è esclusivamente la presa visione del disservizio o l'inizio delle operazioni di messa in sicurezza.
7. Le forme di valutazione del rispetto delle carte sono state analizzate sia verificando l'esistenza di rimborsi forfetari per mancato raggiungimento degli standard sia individuando i soggetti, interni o esterni alla struttura dell'erogatore, ai quali le carte affidano il compito di conciliazione o arbitrato allorquando vi sono controversie sull'effettivo rispetto della carta medesima.

Riguardo ai rimborsi, questi sono quasi sempre forfetari (mediamente 25 euro) anche se talvolta il loro importo è incrementato in base ai giorni di ritardo. Molto raramente sono automatici, ovvero l'utente non deve fare richiesta per ottenere il rimborso ma questo è rilevato dallo stesso esercente. La necessità di attivare una procedura per richiedere l'accredito del rimborso limita moltissimo l'efficacia dei medesimi, disincentivandone la richiesta da parte dell'utente.

8. La verifica del rispetto della carta è usualmente considerata al momento della revisione della stessa, anche se talvolta è previsto di indirizzare gli utenti non soddisfatti a strutture aziendali interne (ufficio relazioni) o soggetti esterni. Tra i soggetti esterni solo in tre carte era presente il riferimento al Comitato, mentre più comunemente si rimanda ad associazioni dei consumatori o a difensori civici.

4.4.3 *Le problematiche*

La Direttiva e lo schema generale definiscono un dettagliato percorso per la specificazione e il miglioramento della qualità del s.i.i.. In estrema sintesi, come evidenziato nei paragrafi precedenti, il punto di partenza è la definizione, da parte dello stesso soggetto esercente, di alcuni livelli prestazionali che sono assicurati all'utenza.

Mentre il tipo di attività per la quale è garantito il livello viene stabilito dallo schema generale, il livello di prestazione (ad esempio il numero di giorni massimo per effettuare una certa attività richiesta dall'utenza) è scelto dallo stesso soggetto esercente.

Questa impostazione di "autodeterminazione" dei livelli prestazionali ha una sua logica esclusivamente se tali valori fungono da punto di partenza ovvero da iniziale specificazione dei diritti degli utenti.

Affinché si attivi un circolo virtuoso di miglioramento della qualità del s.i.i. è necessario che alla fase di definizione degli standard seguano altre attività altrettanto importanti, riguardanti:

- l'informazione sugli standard definiti,
- la verifica del rispetto degli standard,
- il miglioramento del livello degli standard o della capacità di loro raggiungimento.

Generalmente si assiste invece ad un utilizzo delle carte dei servizi soprattutto con un'ottica di diffusione dell'immagine aziendale, dando particolare enfasi all'illustrazione delle caratteristiche e funzioni svolte dall'erogatore. Tale impostazione non determina l'istaurarsi di canali di comunicazione bidirezionali fra il soggetto esercente e gli utenti, bensì consente il solo trasferimento di informazioni verso quest'ultimi.

Talvolta si assiste inoltre ad un semplice recepimento dello schema generale, senza introdurre le personalizzazioni che lo schema stesso consente, avvalorando ancor più l'impressione che l'individuazione dei diritti degli utenti nella carta dei servizi sia più un fatto formale che sostanziale. A tal proposito bisogna inoltre sottolineare che le delibere CIPE in materia tariffaria per i servizi acquedottistici negli ultimi anni hanno riconosciuto particolare importanza alla presenza della carta del servizio, consentendo agli esercenti che ne erano provvisti di beneficiare di incrementi più marcati delle tariffe. Il riconoscimento della carta dei servizi nella metodologia tariffaria CIPE, se da un lato rende merito alla rilevanza dello strumento, può però aver incentivato gli esercenti a interpretare l'approvazione della carta più come un adempimento formale che non come il momento per rivedere le proprie politiche di tutela dell'utenza.

L'efficacia delle carte

Come suggerito in precedenza, una delle principali problematiche che scaturiscono dall'applicazione della normativa sulla carta del servizio riguarda l'efficacia della carta stessa.

La definizione dei livelli prestazionali previsti nella carta deve essere considerata come momento peculiare di individuazione, in maniera chiara e precisa, dei diritti dell'utenza riguardo ad alcune attività svolte dall'esercente ritenute particolarmente importanti da parte dell'utenza medesima.

Con la carta l'esercente deve impegnarsi a dare una chiara rappresentazione dei livelli di servizio che assicura alla propria utenza, iniziando un percorso di misurazione della propria capacità di rispettare gli impegni presi.

La capacità della carta di migliorare la qualità del s.i.i. percepita dall'utenza attiene, in primo luogo, all'individuazione dei livelli prestazionali specificati nella carta medesima. Definire livelli prudenziali, in linea con le tempistiche e modalità di erogazione dei servizi effettuate precedentemente, non consente assolutamente di imprimere alle competenti strutture aziendali quell'orientamento al miglioramento delle prestazioni che invece è alla base del processo virtuoso richiesto dall'introduzione della carta.

In secondo luogo la definizione di opportuni standard risulta inconcludente se degli stessi non è data adeguata informazione all'utenza. Definire i diritti senza darne informazione priva infatti di efficacia i diritti medesimi e rende vani gli ulteriori sforzi. In tali casi si assiste al totale svuotamento delle funzioni che la carta dei servizi dovrebbe svolgere.

Infine l'ulteriore elemento che influisce sulla idoneità della carta a migliorare la qualità consiste nella presenza di strumenti di verifica del rispetto degli standard e di monitoraggio dei risultati. L'esistenza di sistemi di archiviazione inerenti agli eventi per i quali la carta assicura il rispetto di livelli prestazionali è strettamente necessaria al fine di avere la percezione, a livello sia aziendale che extra-aziendale, della capacità di tenere fede agli impegni assunti e per consentire l'individuazione delle cause e delle necessarie azioni correttive.

La comunicazione dei contenuti

Uno degli aspetti nei quali il processo di adozione delle carte è sovente carente riguarda la capacità dei soggetti erogatori di stabilire canali di comunicazione con l'utenza, in primo luogo per la diffusione dei diritti presenti nelle carte.

Per ottenere adeguata promozione, le carte dovrebbero essere "veicolate" attraverso il coordinamento con soggetti (organismi pubblici, associazioni di categoria e a tutela dei consumatori) che, utilizzando la propria diffusione territoriale, consentano un'amplificazione delle informazioni e delle novità introdotte con l'adozione della carta.

Si rende infatti necessario procedere con una capillare informazione dei diritti stabiliti nelle carte, visto che spesso la loro applicazione rappresenta elemento di assoluta novità per gli utenti.

Inoltre la carta dei servizi difficilmente contiene tutte le informazioni relative all'erogazione dei servizi: deve soprattutto consentire all'utente di conoscere tutti i modi per accedere alle informazioni sui servizi e sui suoi diritti, dandone una rappresentazione dei più rilevanti.

Quindi la carta rappresenta un momento in cui il soggetto erogatore si "apre" all'utenza, definendo e semplificando i rapporti che i suoi uffici hanno con il pubblico.

Oltre alla comunicazione delle innovazioni introdotte con la carta e degli impegni assunti, è necessario stabilire un percorso di trasferimento inverso dell'informazione, ovvero dall'utenza al soggetto erogatore. In tal modo sarà possibile conoscere la reale percezione dell'utenza rispetto ai cambiamenti del s.i.i., la valutazione che questi danno e gli eventuali suggerimenti per risolvere le principali problematiche.

Solo in questo modo sarà possibile sviluppare efficacemente la carta del servizio, avendo cognizione delle aree d'eccellenza delle prestazioni aziendali e di dove invece gli impegni presi non sono stati adempiuti o lo sono stati in maniera parziale.

La revisione degli standard

La definizione dei livelli prestazionali rappresenta, come evidenziato precedentemente, un primo passo per il miglioramento del servizio.

A tale iniziale definizione dei livelli deve seguire, dopo un adeguato periodo di applicazione della carta, un'analisi dei risultati conseguiti e dei possibili cambiamenti di cui la carta potrebbe essere oggetto. Infatti il mantenimento dei livelli iniziali è sintomatico della difficoltà del soggetto erogatore a rispettare gli impegni presi o della volontà di non trasferire agli utenti ulteriori miglioramenti nella qualità del servizio.

Per tali motivi nella carta del servizio deve essere prevista la procedura per la revisione dei livelli definiti ovvero la periodicità e le modalità in base ai quali si perviene ad un giudizio sul rispetto degli standard e sulla loro revisione.

In altre parole, al fine di conseguire continui miglioramenti alla qualità del servizio, è necessario che il soggetto erogatore assuma nella carta del servizio precisi impegni anche in merito alla individuazione dei soggetti chiamati a verificare il rispetto degli standard e alla periodicità con la quale i livelli prestazionali sono oggetto di aggiornamento.

Purtroppo invece si assiste spesso alla mancanza di tali obblighi nelle carte dei servizi, con la conseguenza che le stesse non sono oggetto né di verifica né, tanto meno, di revisione. In tali casi si annulla il circolo virtuoso dei miglioramenti della qualità del servizio e si assiste ad un rapido deteriorarsi dell'effettiva applicazione della carta.

4.4.4 Conclusioni

Alla luce delle problematiche evidenziate nel paragrafo precedente l'applicazione della carta del servizio nel settore del s.i.i., pur essendo importante momento di individuazione della politica di tutela degli utenti, risulta essere caratterizzata da alcuni aspetti negativi che, nell'attuale fase di completamento della riforma prevista dalla legge 36/94, potrebbero comportare sfavorevoli ripercussioni sull'utenza.

In particolare il passaggio, previsto nella riforma, dalla quasi esclusiva gestione diretta dei servizi da parte di soggetti pubblici (le amministrazioni comunali e le loro aziende operative) alla gestione effettuata da aziende parzialmente o totalmente private comporta la necessità di rivedere il processo di definizione delle carte dei servizi.

Il progressivo abbandono della gestione pubblica dei servizi richiede sempre più lo sviluppo di forme di tutela dell'utenza ottenute mediante l'individuazione dettagliata dei diritti di quest'ultima nei confronti degli esercenti.

I soggetti pubblici dovranno quindi ampliare l'attività di regolazione, includendo in essa anche la definizione dei livelli minimi della qualità del servizio fornito agli utenti, attraverso una loro puntuale previsione nella carta del servizio.

Contemporaneamente si rende necessaria un'opera di verifica del rispetto degli impegni assunti e di modifica degli stessi in base ai risultati raggiunti.

Il primo aspetto che merita un'approfondita revisione riguarda la coerenza della carta dei servizi, visto che, come evidenziato precedentemente, molto spesso l'adozione della carta è assunta più come un obbligo formale che sostanziale.

Al fine di evitare che la carta dei servizi sia esclusivamente uno strumento di comunicazione aziendale, appare necessario prevedere che la stessa faccia parte integrante del contratto di servizio fra l'ente pubblico titolare delle infrastrutture e colui che riceve la gestione del servizio.

Attraverso il contratto di servizio non solo quindi dovrebbero essere disciplinati i diritti e doveri dei contraenti ma, visto che l'oggetto del contratto attiene all'erogazione di un servizio a terzi, anche le caratteristiche salienti delle modalità di erogazione, attraverso una puntuale rappresentazione dei diritti nella carta della Qualità del Servizio.

L'individuazione degli standard dovrebbe tenere conto sia dei livelli di qualità di partenza che degli impegni economici previsti nei Piani d'ambito per il miglioramento della struttura aziendale e della sua efficienza. Appare, infatti, evidente che la definizione di tali livelli prestazionali richiede una notevole capacità di stima delle capacità aziendali da parte sia dell'ente concedente che del futuro gestore del servizio: non potrà quindi che risultare da una fase di confronto nella quale la definizione dei livelli sarà parte integrante dell'individuazione dei generali obiettivi di miglioramento del servizio richiesto al futuro esercente.

Nel contratto di servizio non solo deve quindi essere esplicitata una prima versione della carta della Qualità del Servizio ma anche le procedure che definiscono:

- l'approvazione e l'entrata in vigore della carta;
- il controllo del rispetto degli standard;
- le sanzioni in caso di mancato adempimento agli obblighi assunti;
- la pubblicizzazione dei risultati raggiunti;
- la revisione degli standard.

Appare, infatti, necessario che siano definite le modalità in base alle quali si perviene all'individuazione dei livelli prestazionali, si controlla il rispetto degli impegni assunti e si giunge, su tali dati, ad una revisione degli stessi.

Oltre al livello degli standard l'ente concedente deve individuare, nel contratto di servizio, le linee generali delle metodologie di registrazione degli eventi che sono soggetti a tali standard e le procedure di comunicazione delle informazioni, sintetiche o di dettaglio, riguardanti il rispetto degli impegni presi.

È, infatti, rilevante che i livelli garantiti siano costantemente monitorati per verificare l'effettiva corrispondenza dei comportamenti aziendali rispetto alle promesse contenute nella carta della Qualità dei Servizi. Gli enti concedenti devono, infatti, avere gli strumenti per verificare inadempienze, prevedendo penalizzazioni nel caso in cui venga verificata l'effettiva non corrispondenza dei comportamenti aziendali rispetto a quanto specificato nella carta.

Inoltre il contratto di servizio deve specificare la periodicità con la quale il soggetto esercente procede a pubblicizzare i dati e la periodicità con la quale l'ente concedente, a seguito di confronto con il soggetto esercente, procede a modificare gli standard.

Un ulteriore aspetto riguarda l'intervento di altri soggetti nel processo di definizione e revisione della carta della Qualità dei Servizi.

Appare, infatti, proficuo che tanto nella fase di predisposizione dei livelli prestazionali che nella verifica del loro rispetto, un ruolo particolare sia assicurato alle associazioni a tutela dell'utenza. Non solo perché in questo modo viene data "voce" al punto di vista dell'utenza ma anche perché, coinvolgendo le associazioni dei consumatori, tutti gli utenti siano consapevolmente informati su quali sono i livelli prestazionali garantiti dal soggetto esercente.

Il ruolo delle associazioni dei consumatori potrebbe, infatti, essere duplice. Quali rappresentanti dei consumatori le associazioni potrebbero esprimere il punto di vista degli utenti, evidenziando particolarità nel processo di definizione delle carte che altrimenti non riceverebbero il giusto peso. Inoltre sarebbero in grado di raccogliere i giudizi degli utenti sulle reali capacità della carta di migliorare il s.i.i..

Infine, inserite in un contesto istituzionale di collaborazione con gli enti concedenti del servizio, le associazioni dei consumatori, alla stregua di altre strutture diffuse sul territorio, potrebbero consentire una migliore diffusione della nuova definizione dei diritti presente nella carta della Qualità dei Servizi.

È quindi opportuno che nel processo di scelta del soggetto gestore gli enti concedenti valutino dettagliatamente tali aspetti vista la rilevanza che la carta della Qualità dei Servizi riveste riguardo ai diritti dell'utenza.