

Quaderni di ricerca **ref.**

n. 57 / Novembre 2009

Indicatori di qualità del servizio idrico Indagine monografica

Nicoletta Barabaschi

ref.

**RICERCHE E CONSULENZE
PER L'ECONOMIA E LA FINANZA**

Via Gioberti, 5 - 20123 Milano
Tel. +39 02 43441022 - Fax +39 02 46764227
www.ref-online.it - info@ref-online.it

Il presente contributo di ricerca è stato realizzato in collaborazione con Indis Unioncamere

Indice

INTRODUZIONE E SINTESI DEL RAPPORTO	1
1 LE CARTE DEL SERVIZIO.....	5
1.1 PREMESSA.....	5
1.2 LA NORMATIVA.....	6
1.2.1 Il meccanismo di price-cap e la regolazione della qualità.....	6
1.2.2 Il quadro normativo.....	9
1.2.2.1 Principi fondamentali, strumenti e tutela: la Direttiva Ciampi	11
1.2.2.2 Fattori e indicatori di qualità. Lo schema della carta del Servizio Idrico Integrato	13
1.3 L'ESPERIENZA INTERNAZIONALE DI RIFERIMENTO: L'OFWAT.....	15
2 LA STRUTTURA DELL'INDAGINE	20
2.1 IL CAMPIONE	20
2.2 LA SCHEDA DI RILEVAZIONE. GLI ASPETTI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	23
2.3 I RISULTATI.....	26
3 APPENDICE:LA SCHEDA DI RILEVAZIONE	35
3.1 PREMESSA.....	35
3.2 IL FATTORE S E GLI OBBLIGHI DI LEGGE	37
3.3 LA SCHEDA DI RILEVAZIONE E LA PREMIAZIONE DEI MIGLIORAMENTI NEL TEMPO	38
BIBLIOGRAFIA.....	43

INTRODUZIONE E SINTESI DEL RAPPORTO

Negli ultimi anni, in seguito alle azioni di riforma delle pubbliche amministrazioni, si è assistito ad un mutamento sostanziale nella natura dei rapporti fra il soggetto preposto alla gestione del servizio idrico e l'utente. In particolare con la legge n. 36/1994 ha avuto inizio un processo di profonda ristrutturazione del servizio idrico integrato, attraverso l'introduzione del cosiddetto "metodo normalizzato" che definisce la nuova metodologia di determinazione del corrispettivo del servizio costituito da una tariffa a copertura integrale dei costi, determinata attraverso un meccanismo di regolazione *price-cap*, con un limite di prezzo. Con la liberalizzazione dei monopoli naturali, infatti, diventa di primaria importanza la introduzione di forme di regolazione tariffaria che simulino gli effetti della competizione, per evitare le rendite di posizione dominante e gli abusi connessi alla posizione di monopolista. Lo stimolo al miglioramento dell'efficienza del meccanismo di *price-cap* deriva dal fatto che ogni forma di risparmio, sia esso derivante da aumenti della produttività, progressi tecnologici o economie di scala, ulteriore al tasso di produttività settoriale predefinito, può essere trattenuto dalla società di gestione come profitto.

Un evidente problema legato a questo meccanismo di regolazione consiste nel fatto che di per sé non contiene alcuna componente che promuova la qualità. Al contrario le società di gestione sono incentivate a diminuire gli investimenti in qualità per un prefissato livello delle tariffe.

Questo insieme di trasformazioni, dunque, mostra il soggetto erogatore del servizio non più come un ente amministratore di attività volte al soddisfacimento di un interesse pubblico, ma come una società che svolge un'attività economica. L'evoluzione dei rapporti con l'utenza, sempre più orientata verso un rapporto produttore-consumatore, ha fatto nascere la necessità da un lato di formalizzare i rapporti fra chi fornisce e chi usufruisce del servizio, dall'altro di tutelare i diritti dell'utenza di un servizio che rimane pur sempre fondamentale per il benessere del cittadino.

Nel 1994, con l'emanazione della cosiddetta *Direttiva Ciampi*¹, si è tentato tramite l'istituzione dello strumento della carta dei servizi di dare una soluzione a questo genere di criticità.

La carta dei servizi è un impegno sulla qualità reso ai clienti e agli altri portatori d'interesse da parte del gestore di servizi pubblici che agisce sulla chiarezza del rapporto e sulle strategie di miglioramento. Purtroppo è stata per alcuni tempi considerata dai gestori più come elemento di comunicazione che non come parte integrante del contratto di fornitura. Poiché la carta dei servizi non deve essere considerata come un mero adempimento formale, ma come strumento di orientamento della gestione, è nata la necessità di individuare modalità e procedure di recepimento dei bisogni dei cittadini.

Dai principi fondamentali dei diritti dell'utenza, agli strumenti per perseguirli, alle modalità di tutela, alla definizione dei livelli minimi del servizio, si approda, attraverso un quinquennio normativo, all'istituzione di uno strumento applicativo: lo "Schema generale per la predisposizione delle carte dei Servizi nel settore idrico"².

In questa sede viene sottolineato, innanzi tutto, che la carta dei servizi costituisce un elemento integrativo dei contratti di fornitura volto al miglioramento della qualità dei servizi forniti, nonché al miglioramento del rapporto tra utenti e soggetti erogatori del servizio.

Nello *Schema* vengono enunciati, oltre ai principi fondamentali e ai criteri per l'erogazione del servizio idrico integrato, quegli indicatori di qualità che devono essere monitorati allo scopo di garantire un miglioramento continuo del livello del servizio.

L'attività di ricerca avviata da INDIS, con la collaborazione di ref., è indirizzata al monitoraggio delle carte del servizio idrico, al fine di studiare da un lato le tipologie di indicatori di qualità che le stesse società di gestione hanno deciso di utilizzare nella valorizzazione dei servizi somministrati, dall'altro di delineare un quadro delle modalità di gestione e percezione del *fattore qualità* da parte degli enti gestori italiani al fine di

¹ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 27 gennaio 1994, "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"

² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 aprile 1999

creare espliciti punti di riferimento per quegli standard qualitativi sinora lasciati all'autodeterminazione del soggetto erogatore.

Sono stati analizzati, dunque, gli indicatori di qualità enunciati nelle carte del servizio di 40 gestori, dislocati sull'intero territorio nazionale e rappresentativi del 30% circa della popolazione nazionale.

Sinora è stato necessario fare riferimento, anche in ambito di regolamentazione, a fattori di qualità il cui calcolo fosse fondato su dati di semplice e immediata disponibilità: è però evidente come tali fattori non esauriscano la gamma delle componenti della qualità percepita dagli utenti.

E' di fondamentale importanza avviare un percorso in cui la qualità assuma un ruolo crescente nel quadro della regolazione attivando, fin da ora, iniziative volte a migliorare e arricchire i criteri di selezione, rilevazione e calcolo dei dati relativi alla qualità.

In questo senso questa ricerca, volta ad analizzare le modalità di definizione e misurazione della qualità, vuole costituire un punto di partenza per rimuovere gli ostacoli che hanno sinora impedito di considerare taluni fattori di qualità di riconosciuta importanza all'interno delle linee guida per la regolazione tariffaria.

Allo scopo di gettare le basi per la definizione di un indicatore sintetico che possa intervenire in sede di regolamentazione, viene proposto per ciascun indicatore di qualità considerato un set di statistiche.

La normativa ha, infatti, indicato quali fattori di qualità vadano monitorati, ma non indica i livelli minimi della maggior parte dei fattori di qualità del servizio che è appropriato garantire. In questo contesto la media e la mediana di ciascun indicatore vengono proposte come misura rappresentativa del livello di standard realizzabile. Il primo e il nono decile, che si ricorda rappresentano quei valori al di sopra dei quali si colloca rispettivamente il 90% e il 10% delle realizzazioni campionarie, rappresentano un *range* di possibili variazioni degli standard, fornendo importanti indicazioni riguardo alle possibilità di miglioramento degli stessi.

Come è possibile recepire dall'esempio inglese, diverse sono le leve che le autorità di settore possono utilizzare per promuovere il miglioramento del servizio

offerto al consumatore. Alcune di queste leve sono già state fatte proprie dal sistema italiano. Fra queste spiccano la costituzione di organismi preposti a rappresentare gli interessi degli utenti, la possibilità di premiare tramite riconoscimenti tariffari alcuni aspetti di eccellenza del servizio, l'importanza data alla gestione dei reclami e la definizione di uno schema che sancisce gli standard di servizio garantiti. Nel sistema italiano, però, vengono enunciati solamente i fattori di qualità da monitorare senza dare alcuna indicazione sui livelli degli standard appropriati. Ne consegue una lacuna che, tramite il set di statistiche costruito in questa rilevazione, si è cercato, almeno in parte, di colmare.

Uno degli strumenti più forti del sistema inglese consiste nella pubblicazione del *Report on Levels of Service for the Water Industry in England and Wales*, attraverso il quale l'OFWAT, mettendo a confronto le performance delle società idriche, sfrutta la leva della yardstick competition (competizione per comparazione).

Il confronto si fonda su un insieme ben preciso di parametri ritenuti rappresentativi del servizio reso all'utenza. Tali confronti spingono le imprese a migliorare le proprie performance per diversi motivi. Non da ultimo, le performance migliori vengono prese in considerazione in sede di fissazione del livello *X* del meccanismo di *price-cap*, al fine di imporre alle società il raggiungimento di livelli di efficienza sempre maggiori.

Questi i principi a cui deve ispirarsi il processo di ristrutturazione delle metodologie di gestione della qualità del servizio idrico integrato. Da una parte, l'identificazione di un set di indicatori di confronto e di appropriati standard di riferimento che incoraggino miglioramenti di efficienza. Dall'altra, la pubblicazione di un rapporto di confronto nazionale (configurabile come immagine dell'ormai consolidato rapporto sullo stato delle infrastrutture, delle gestioni e delle tariffe) volto alla soddisfazione di due differenti esigenze. La necessità da parte del cittadino di prendere consapevolezza in merito ai livelli di servizio esigibili e di parteciparne attivamente al miglioramento. L'esigenza dell'autorità di settore di disporre finalmente di un punto di riferimento per incentivare comportamenti virtuosi nella gestione del servizio rivolto all'utente.

1 LE CARTE DEL SERVIZIO

1.1 Premessa

Recentemente si è assistito all'avvio di politiche di privatizzazione e liberalizzazione concomitanti con il processo di riforma delle metodologie di amministrazione del servizio idrico, sancito dalla legge n. 36/1994, che ha generato la necessità di formalizzare le modalità di gestione dei rapporti con l'utenza, tutelando allo stesso tempo il diritto del cittadino a usufruire di un adeguato livello del servizio.

Questo insieme di trasformazioni ha portato, infatti, il soggetto erogatore del servizio ad operare non più come un ente amministratore di attività volte al soddisfacimento di un interesse pubblico, ma come una società che svolge un'attività economica, dunque a fini di lucro. Il mutamento dei rapporti con l'utenza, sempre più orientato verso un rapporto produttore-consumatore, ha fatto nascere la necessità da un lato di formalizzare i rapporti fra chi fornisce e chi usufruisce del servizio, dall'altro di tutelare i diritti dell'utenza di un servizio, che rimane pur sempre fondamentale per il benessere del cittadino.

A seguito di questo genere di problematiche nasce, nel 1994, lo strumento della carta dei servizi con l'emanazione della cosiddetta *Direttiva Ciampi* (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, 27 gennaio 1994, "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"). La Direttiva stabiliva l'obbligo per le amministrazioni dei servizi di pubblica utilità di studiare le caratteristiche di qualità del servizio e di stabilire le modalità di partecipazione dell'utente al monitoraggio e al miglioramento dei fattori stessi di qualità.

I livelli minimi del servizio vengono sanciti successivamente dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 1996 "Disposizioni in materia di risorse idriche", che specifica gli standard minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale ottimale, in adempimento alla prescrizione prevista all'art. 4, della legge 5 gennaio 1994, n. 36.

Dai principi fondamentali dei diritti dell'utenza, agli strumenti per perseguirli, alle modalità di tutela, alla definizione dei livelli minimi del servizio, si approda, infine, allo

strumento applicativo, delineato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 aprile 1999 nello “Schema generale per la predisposizione delle carte dei Servizi nel settore idrico”.

Nel presente capitolo si cercherà di dare un inquadramento normativo generale allo strumento della carta del servizio sullo sfondo del meccanismo di regolazione tariffaria del limite di prezzo. Fra i documenti redatti dal legislatore si è scelto di prendere dettagliatamente in considerazione i due principali: la *Direttiva Ciampi* e lo *Schema generale di riferimento*. Si prenderanno in considerazione, dunque, dopo una breve descrizione del meccanismo di regolazione tariffaria del limite di prezzo, dapprima i principi fondamentali del rapporto con l’utenza e gli strumenti sanciti per renderli effettivi, in seguito, si tenterà di dare una definizione di cosa si intende per fattori e indicatori di qualità, al fine di spiegare attraverso quale processo vengono stabiliti gli standard che devono rientrare nelle carte del servizio.

1.2 La normativa

1.2.1 Il meccanismo di price-cap e la regolazione della qualità

Con la legge n. 36/1994 ha avuto inizio un processo di profonda ristrutturazione del servizio idrico integrato, attraverso l’introduzione del cosiddetto “metodo normalizzato” che definisce la metodologia di determinazione della tariffa ed il suo meccanismo di regolazione. In particolare, si legge che “la tariffa è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell’entità dei costi di gestione delle opere, dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio”, inoltre, “per le successive determinazioni della tariffa si tiene conto degli obiettivi di miglioramento della produttività e della qualità del servizio fornito e del tasso di inflazione programmato”.

Si prefigura, in questo modo, una liberalizzazione del settore idrico basata su una tariffa a copertura integrale dei costi e con un meccanismo di regolazione *price-cap*, con un limite di prezzo, che tenga conto della qualità del servizio e della risorsa.

Con la liberalizzazione dei monopoli naturali, infatti, diventa di primaria importanza la introduzione di forme di regolazione tariffaria che simulino gli effetti della competizione, per evitare le rendite di posizione dominante e gli abusi connessi alla posizione di monopolista. Nelle diverse esperienze internazionali, che hanno preceduto il processo di liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità nella realtà italiana, sono stati sviluppati diversi approcci alla regolazione tariffaria; fra questi il *price-cap* è il meccanismo più ampiamente adottato.

Il meccanismo del *price-cap* consiste nell'applicazione di un tetto alla dinamica delle tariffe, vincolando i futuri incrementi tariffari come descritto dalla seguente equazione:

$$P_t = P_{t-1} \cdot (1 + CPI - X) \quad (\text{e 1.1})$$

dove

- P_t e P_{t-1} rappresentano la tariffa in due periodi di tempo consecutivi
- CPI un indice non controllabile dalla società regolata che fornisca una buona rappresentazione del tasso d'inflazione dell'economia: l'indice dei prezzi al consumo e
- X rappresenta il tasso di crescita della produttività, o meglio la quota di risparmi e miglioramenti dell'efficienza che devono essere trasferiti agli utenti.

Lo stimolo al miglioramento dell'efficienza deriva dal fatto che ogni forma di risparmio, sia esso derivante da aumenti della produttività, progressi tecnologici o economie di scala, ulteriore al fattore X può essere trattenuto dalla società di gestione come profitto.

Un evidente problema legato al meccanismo di regolazione del *price-cap* consiste nel fatto che di per sé non contiene alcuna componente che promuova la qualità. Al contrario le società di gestione sono incentivate a diminuire gli investimenti in qualità per un prefissato livello delle tariffe.

In letteratura, i modelli più generali di monopolio (Spence 1975; Vickers e Yarrow 1988) inseriscono tra le variabili decisionali anche il livello qualitativo del prodotto, in quanto è stato dimostrato che, in assenza di regolazione, il monopolista non

regolato può massimizzare il profitto scegliendo un livello qualitativo differente rispetto a quello socialmente ottimale.

Poiché meccanismi di regolazione dei prezzi di tipo *price-cap* rendono più costosa l'offerta di un prodotto di qualità superiore, il regolatore deve assicurarsi che la riduzione della qualità generi costi per il monopolista, ad esempio introducendo meccanismi di rimborso in caso di disservizi. Esistono però meccanismi indiretti di incentivo/disincentivo, infatti, tanto maggiore è l'importanza della qualità nel servizio erogato e tanto maggiore è la preoccupazione del monopolista per la propria reputazione, tanto meno il regolatore dovrà usare schemi di *pricing* incentivanti.

A parità di condizioni, gli strumenti che il regolatore ha a disposizione per impedire comportamenti opportunisti delle società di gestione regolate per mezzo del meccanismo di *price-cap*, sono di tre tipi:

- modificare la formula del *price-cap*;
- fissare uno standard qualitativo ottimale;
- informare i consumatori e incentivare le imprese.

La formula (e 1.1) può essere modificata per consentire simultaneamente la regolazione del prezzo e della qualità:

$$P_t = P_{t-1} \cdot (1 + CPI - X + a\Delta Q) \quad (\text{e 1.2})$$

dove ΔQ misura un miglioramento qualitativo e a rappresenta il peso attribuito al fattore qualità. L'applicazione di questo metodo consente alle imprese regolate di incrementare i prezzi di vendita nel caso in cui introducano un miglioramento qualitativo del servizio offerto; al contrario un peggioramento qualitativo si traduce in una riduzione della tariffa.

Il limite principale di questo strumento, oltre al fatto che costruire un indice di qualità è difficile e costoso, consiste nella necessità di fissare un adeguato livello di Q , che non incentivi comportamenti opportunistici delle imprese di erogazione, che potrebbero aumentare i prezzi in misura esagerata accrescendo eccessivamente la qualità del servizio.

Il metodo apparentemente più semplice per la fissazione dello standard ottimale di qualità consiste nella consultazione dei consumatori, tuttavia determinare la disponibilità a pagare di più per un aumento nella qualità (*willingness to pay*) dei consumatori domestici per i servizi pubblici presenta numerose difficoltà.

Lo strumento che consiste nell'informare i consumatori per incentivare le imprese riduce le asimmetrie informative del regolatore e dei consumatori imponendo:

- la pubblicazione di dati e informazioni sulla qualità del servizio;
- la determinazione di standard qualitativi minimi che siano riferiti a indicatori di qualità oggettivi, semplici e facilmente misurabili dal cliente, per agevolare l'indennizzo del cliente;
- la determinazione di meccanismi di indennizzo;
- l'introduzione di meccanismi di controllo;
- l'introduzione di meccanismi di premi e penali.

Prevede, dunque, il risarcimento del consumatore effettivamente danneggiato dalla scarsa qualità del servizio offerto e allo stesso tempo incentiva la società a verificare eventuali inefficienze produttive.

È in questo quadro che si manifesta la necessità di ridefinire e sviluppare il rapporto fra i soggetti erogatori e l'utente, tutelando il diritto del cittadino a usufruire di un adeguato livello del servizio.

A questo scopo è nato lo strumento della carta del servizio, il cui percorso normativo di definizione e le cui caratteristiche fondamentali sono oggetto dei paragrafi seguenti.

1.2.2 Il quadro normativo

Prima di entrare nel merito dell'esame dei principali documenti scelti, si vuole delineare un quadro sintetico riguardante la regolazione dei rapporti fra i soggetti erogatori di servizi pubblici e l'utenza, ponendo, infine, l'attenzione sulla normativa specifica del settore idrico.

La carta dei servizi, come strumento per la regolamentazione dei rapporti fra i soggetti erogatori del servizio pubblico (idrico) e l'utenza, facente parte integrante del contratto di fornitura, nasce nel nostro paese nel 1994.

La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici", disponeva i principi a cui doveva essere uniformata l'erogazione dei servizi pubblici.

I limiti della direttiva, che hanno portato ad una scarsa adesione all'uso di tale strumento, vengono superati dall'emanazione del D.L. n. 163 del 12 maggio 1995, successivamente convertito nella legge n. 273 dell'11 luglio 1995. L'art. 2 della legge 273/95 ha sancito, infatti, l'obbligo, da parte di tutti i soggetti erogatori di servizi pubblici, di adottare le rispettive carte dei servizi sulla base dei principi indicati dalla precedente *Direttiva Ciampi* e di darne adeguata pubblicità agli utenti.

L'art. 2 della legge 273/95 viene successivamente abrogato dall'art. 11 del d.lgs n. 286 del 30 luglio 1999, il quale stabilisce che le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità e, dunque, delle carte dei servizi, nonché i casi e le modalità di indennizzo all'utenza per il mancato rispetto degli standard stessi, sono stabilite con direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, aggiornabili annualmente.

Il d.lgs n. 267, del 18 agosto 2000, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" riassume e conclude questo percorso normativo, comune a tutti i servizi pubblici locali.

Per quanto riguarda specificamente le carte del servizio idrico, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 1996 "Disposizioni in materia di risorse idriche", ribadisce i livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito territoriale ottimale, in adempimento a quanto previsto dall'art. 4 della legge Galli (5 gennaio 1994, n. 36).

Sintesi e applicazione delle disposizioni in materia di qualità rivolta alla soddisfazione dell'utente nel settore delle risorse idriche è il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 aprile 1999, denominato *Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato*. Questo decreto costituisce lo strumento operativo attraverso il quale la D.P.C.M. del 27 gennaio 1994

può trovare applicazione, favorendo l'adozione della carta dei servizi da parte dei gestori del servizio idrico integrato.

1.2.2.1 Principi fondamentali, strumenti e tutela: la Direttiva Ciampi

Come sottolineato in precedenza, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 (cosiddetta *Direttiva Ciampi*) costituisce la prima regolamentazione dell'istituto della carta del servizio e, dunque, ne rappresenta il fondamento.

È possibile suddividere quanto enunciato nella direttiva in tre parti distinte: principi fondamentali, strumenti e tutela.

La prima parte enumera i principi fondamentali che devono informare l'erogazione dei servizi pubblici. Essi sono individuati in:

- **eguaglianza** dei diritti degli utenti: le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti con il divieto di ogni ingiustificata discriminazione
- **imparzialità** dei soggetti erogatori: i soggetti erogatori hanno l'obbligo di ispirare i propri comportamenti nei confronti degli utenti a criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità
- **continuità**: l'erogazione del servizio deve essere continua, regolare e senza interruzioni
- **diritto di scelta**: l'utente ha diritto di scegliere tra i differenti soggetti che erogano il servizio
- **partecipazione** degli utenti alla prestazione del servizio a tutela del diritto alla corretta erogazione del servizio e a favore della collaborazione nei confronti dell'ente gestore. Viene, inoltre, sottolineato il diritto dell'utente di accedere alle informazioni in possesso del soggetto erogatore, la possibilità di intervenire attraverso suggerimenti al miglioramento del servizio, la necessità di un immediato riscontro da parte del gestore del servizio e la valutazione periodica della qualità del servizio reso
- **efficienza ed efficacia** della gestione del servizio.

La seconda parte concerne gli strumenti che devono essere utilizzati per rendere effettivi i principi enunciati.

Innanzitutto, l'**adozione di standard di qualità**: i soggetti erogatori individuano i fattori che configurano i principali aspetti di qualità del servizio e li traducono in standard di qualità. Gli standard adottati devono essere resi pubblici, in modo che il rispetto degli stessi possa essere controllato direttamente dall'utenza.

I soggetti erogatori definiscono standard generali e standard specifici di qualità e quantità dei servizi. I primi rappresentano obiettivi di qualità che si riferiscono al complesso delle prestazioni rese. I secondi si riferiscono a ciascuna delle singole prestazioni e possono essere verificati direttamente. Entrambi possono essere espressi sia mediante indicatori di tipo quantitativo, sia attraverso indicatori di tipo qualitativo. In tema di fattori e indicatori di qualità e relativi standard, quanto espresso dalla direttiva verrà recepito nello *Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato* attraverso il quale, come sarà illustrato in seguito, troveranno un'applicazione operativa settoriale.

I soggetti erogatori determinano, inoltre, gli indici da utilizzare per la misurazione o la valutazione dei risultati conseguiti, fornendo una base di comparazione per raffrontare i risultati effettivamente ottenuti con gli obiettivi previsti. Gli standard devono essere periodicamente aggiornati e progressivamente migliorati, per adeguarli alle esigenze dei servizi.

Altri strumenti indicati sono la **semplificazione delle procedure**, che implica che gli adempimenti richiesti agli utenti siano ridotti al minimo, la piena **informazione degli utenti**, nonché la strutturazione della modalità di gestione dei **rapporti con gli utenti**.

Per valutare la qualità del servizio reso, soprattutto in relazione al raggiungimento degli obiettivi di pubblico interesse, i soggetti erogatori sono tenuti a svolgere apposite **valutazioni sulla qualità dei servizi** prestati. I risultati conseguiti in ciascun esercizio e le valutazioni, da acquisirsi periodicamente, degli utenti sulla qualità del servizio reso, concorrono alla realizzazione di una relazione propositiva per il miglioramento del servizio.

Uno degli strumenti fondamentali fissati dalla direttiva è la previsione di procedure di **rimborso** in favore degli utenti, attuabili nei casi in cui il servizio reso è inferiore, per qualità e tempestività, agli standard stabiliti. Le procedure di rimborso devono essere tali da non rendere difficile, per complessità, onerosità o durata, l'esercizio del diritto dell'utente.

La terza parte in cui si articola la Direttiva è relativa alla tutela degli utenti e, quindi, ai meccanismi per la corretta applicazione delle carte. Sono previsti tre diversi strumenti.

Il primo riguarda le **procedure di reclamo** dell'utente circa la violazione dei principi stabiliti nella direttiva e l'istituzione di uffici di controllo interno, che esercitano tanto le funzioni di valutazione dei risultati conseguiti dalla gestione, quanto la funzione di ricevere i reclami presentati dall'utenza.

I rimanenti strumenti di tutela definiscono l'istituzione di un **Comitato permanente per l'attuazione della carta dei servizi pubblici** e di **sanzioni per la mancata osservanza della Direttiva**.

Il testo si chiude con l'impegno del Governo ad adottare tutte le misure legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a dare piena effettività ai principi contenuti nella direttiva stessa.

1.2.2.2 Fattori e indicatori di qualità. Lo schema della carta del Servizio Idrico Integrato

Lo strumento operativo attraverso il quale la D.P.C.M. del 27 gennaio 1994 può trovare applicazione, è rappresentato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 aprile 1999, che stabilisce lo *Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato*. Al fine di favorire l'adozione della carta dei servizi da parte del gestore del servizio lo *Schema generale di riferimento* sintetizza le disposizioni in materia di qualità rivolta alla soddisfazione dell'utente e stabilisce le modalità di stesura della carta del servizio.

Il Decreto conferma l'importanza dei principi a favore degli utenti, obbligando i gestori ad assicurare la partecipazione dei cittadini e riconoscendo loro il diritto di accesso alle informazioni e di giudizio sull'operato del gestore stesso. Viene

sottolineato, inoltre, che la carta dei servizi costituisce elemento integrativo dei contratti di fornitura che deve prefiggersi il miglioramento della qualità dei servizi forniti, nonché il miglioramento del rapporto tra utenti e i soggetti erogatori del servizio stesso.

Lo schema si articola in due differenti sezioni. Nella prima vengono fissati i principi fondamentali e i criteri per l'erogazione del servizio idrico integrato che devono essere contenuti nella carta dei servizi, della quale si propone una struttura tipo. Nella seconda parte vengono riportate quattro schede riguardanti i diversi aspetti del servizio per i quali si prevede debbano essere stabiliti degli standard qualitativi: l'avvio del rapporto contrattuale, l'accessibilità al servizio, la gestione del rapporto contrattuale e la continuità del servizio.

In questo paragrafo si vuole prendere in considerazione la definizione dei fattori di qualità e la procedura di scelta di appropriati indicatori e standard della qualità del servizio, nel prossimo capitolo, invece, si esamineranno gli aspetti del servizio idrico integrato così come sono stati inseriti nella scheda di rilevazione oggetto dell'indagine.

La carta del servizio, innanzi tutto, deve definire quali siano i fattori di qualità da controllare, dove per fattori di qualità si intendono quegli aspetti considerati rilevanti per la percezione della qualità del servizio da parte dell'utente.

In seguito è necessario stabilire attraverso quali indicatori avviare il processo di misurazione e miglioramento dei livelli di qualità del servizio, intesa come capacità di soddisfare le aspettative della clientela nel tempo. Gli indicatori di qualità sono variabili quantitative o parametri qualitativi in grado di rappresentare adeguatamente, in corrispondenza di ciascun fattore di qualità, i livelli delle prestazioni erogate.

Infine, in corrispondenza di ciascun indicatore di qualità, il soggetto erogatore è tenuto a fissare il livello *standard* del servizio garantito.

Lo standard può essere di tipo qualitativo, ossia, senza fare diretto riferimento a valori misurabili quantitativamente, deve esprimere una garanzia rispetto a specifici aspetti del servizio, oppure di tipo quantitativo. Gli standard quantitativi, cioè direttamente misurabili, possono essere specifici o generali. Uno standard quantitativo si dice specifico quando è riferito alla singola prestazione resa ed è espresso da una soglia minima o massima e può essere verificato dal singolo utente (a tale scopo, gli standard specifici devono essere adeguatamente comunicati all'utenza). Si dice, invece,

generale quando è espresso da un valore medio riferito al complesso delle prestazioni relative al medesimo indicatore.

L'identificazione degli standard di qualità, dunque, è importante per due ordini di motivi. Innanzi tutto, costituisce un obiettivo dinamico stabilito annualmente dal gestore, e come tale costituisce una concretizzazione visibile dei risultati del processo di continuo miglioramento della qualità, in secondo luogo rappresenta un elemento di informazione trasparente nei confronti dell'utente sul livello di qualità del servizio garantito, che, quindi, può sottoporlo a un monitoraggio continuo.

Da questo specifico punto di vista il decreto prevede due diverse modalità di monitoraggio: interno ed esterno.

Il controllo continuo dei livelli di qualità del servizio è, in primo luogo, a carico del soggetto erogatore (monitoraggio interno), il quale deve rilevare il grado di raggiungimento degli obiettivi fissati, al fine di assicurare un processo di continuo miglioramento del servizio, ed utilizzare i dati provenienti dal monitoraggio delle prestazioni per definire un piano di miglioramento progressivo delle stesse.

I risultati conseguiti, inoltre, devono essere pubblicati periodicamente, affinché gli utenti e gli organismi preposti al monitoraggio della qualità del servizio possano verificare il grado di raggiungimento degli standard generali prefissati (monitoraggio esterno), ossia il livello di qualità del servizio conseguito in rapporto a quanto promesso nella carta aziendale.

1.3 L'esperienza internazionale di riferimento: l'OFWAT

In tutta Europa, sin dall'ultimo decennio, si è sentita l'esigenza di porre l'utente al centro del processo di riorganizzazione dei servizi pubblici, soddisfatta, almeno in parte, dall'adozione dello strumento della carta del servizio.

Nel 1992, il Ministero della funzione pubblica francese predisponneva un documento intitolato *Charte de services public*, avente come obiettivo quello di rendere i servizi pubblici meglio rispondenti ai desideri degli utenti e di migliorarne la qualità; il Governo spagnolo elaborava un *Plan de modernizacion de la administracion del Estado*, anch'esso diretto al miglioramento dei rapporti tra amministrazione e cittadini e della qualità dei servizi pubblici; infine, il Governo belga pubblicava la *Charte des*

utilisateur des services publics, finalizzata al miglioramento del servizio offerto dalle amministrazioni federali.

L'esperienza straniera in materia di carte dei servizi di maggior importanza è quella realizzata dal Regno Unito. Nel 1991, in *The Citizen's Charter, Raising the standard*, veniva sottolineata la necessità che i servizi pubblici fornissero una risposta migliore alle esigenze degli utenti, incrementando i livelli qualitativi e che, a questo fine, si dotassero di appositi statuti. I principi fondamentali ivi enunciati hanno fornito lo spunto per le successive amministrazioni in tutta Europa: standard espliciti e resi pubblici, informazione completa sulla gestione dei servizi, libertà di scelta per gli utenti, cortesia, indennizzo in caso di inadeguata erogazione, gestione economica ed efficiente dei servizi.

L'ufficio per i servizi idrici (OFWAT) è l'organo istituzionale cui è affidata la responsabilità di sorvegliare l'operato delle Water Companies, le società private che gestiscono il ciclo dell'acqua, in Inghilterra e in Galles.

Il Water Act del 1989 e il successivo Water Industry Act del 1991 stabiliscono quelli che sono i principali doveri del Direttore Generale dell'OFWAT. Fra questi, oltre al controllo delle funzioni fondamentali svolte dalle società idriche e della loro capacità di finanziarsi, alla necessità di favorire l'efficienza e l'economicità delle imprese idriche e alla promozione dello sviluppo della concorrenza tra le società, il compito dell'OFWAT di tutelare gli interessi degli utenti dei servizi idrici e fognari è senza dubbio uno dei più importanti. Ogni anno l'OFWAT interviene richiamando le società accusate di aver anteposto gli interessi dei loro azionisti a quelli dei consumatori. Nell'annuale Report "Levels of service for the water industry in England and Wales"³ si legge, nel paragrafo riguardante le attività svolte dall'OFWAT, che l'ufficio interviene qualora le performance di una società siano da considerarsi al di sotto di un livello considerato accettabile o qualora tali risultati si siano deteriorati in maniera significativa. Al verificarsi di questa eventualità, viene richiesto alla società di

³ Action by Ofwat: We take action where company performance is below what we consider to be an 'acceptable' level or where it has significantly deteriorated. We ask companies to set out the reasons for their poor performance and the actions they propose to take to improve service to customers. Where customers are receiving a particularly poor service, companies are required to set targets for rapid improvement.

giustificare i propri scarsi risultati e di specificare quali azioni intenda perseguire per migliorare il servizio al consumatore. Nel momento in cui viene stabilito che i consumatori ricevono un servizio particolarmente deficitario, le società sono, dunque, tenute a specificare i percorsi di miglioramento programmati.

L'OFWAT tutela l'utente in tre modi:

- tramite la costituzione di organismi preposti a rappresentare gli interessi degli utenti: le Customer Service Committees, costituite a livello regionale, e l' OFWAT National Customer Council presente a livello nazionale;
- controllando gli standard di servizio offerti dalle imprese e cercando di migliorarli il più possibile, attraverso tre tipologie di strumenti:
 - il *Guaranteed Standards Scheme*, schema che contiene una serie di standard di servizio garantiti, che se non rispettati danno diritto all'utente ad un indennizzo;
 - la *yardstick competition*, ottenuta pubblicando annualmente in uno specifico rapporto⁴, alcuni standard di servizio delle imprese idriche, attuando come vedremo, una sorta di concorrenza per comparazione;
 - la gestione dei reclami degli utenti, la maggior parte dei quali hanno per oggetto lamentele sugli standard dei servizi offerti;
- preoccupandosi, nelle fasi di revisione periodica delle tariffe, della sopportabilità economica dell'utente.

Appare di interesse, in questa sede, approfondire i meccanismi attraverso i quali l'OFWAT monitora gli standard del servizio nell'interesse dell'utente. Come già accennato, oltre alle procedure di reclamo, l'ufficio si avvale di due strumenti: lo schema degli standard di servizio garantiti e la concorrenza per comparazione.

Il *Guaranteed Standards Scheme* è uno schema che contiene una serie di standard di servizio salvaguardati, che se non rispettati da parte delle imprese danno diritto ad un indennizzo. Lo schema ad oggi in vigore è frutto di una revisione del precedente, nella quale sono stati innalzati gli standard di qualità e gli indennizzi previsti e in cui è stato

⁴ Report on Levels of Services for the Water Industry of England and Wales

avviato un meccanismo di rimborso automatico, nell'attuazione del processo di continuo miglioramento degli standard.

Tav. 1.1 - Il *Guaranteed Standards Scheme*

Indicatore	Standard	Indennizzo
Appuntamento per visitare l'utente	a) specificare se mattino (prima delle 13) oppure pomeriggio (dopo le 13); b) mantenere l'appuntamento o dare notizia almeno 24 ore prima della cancellazione.	£ 20*
Risposte a richieste scritte sulla fatturazione	entro 10 gg. lavorativi dalla data di ricevimento della lettera	£ 20*
Risposte a richieste scritte di modificazione del metodo di pagamento e l'azienda non può accordare il cambiamento	entro 5 gg. lavorativi dalla data di ricevimento della richiesta	£ 20*
Risposte a reclami scritti	entro 10 gg. lavorativi dalla data di ricevimento della richiesta (a meno che non siano richiesti sopralluoghi in contraddittorio)	£ 20*
Comunicazioni all'utente di interruzioni pianificate superiori alle 4 ore	avviso scritto all'utente dell'interruzione e del tempo del ripristino del servizio, notificato almeno 48 ore prima dell'interruzione	£ 20 (residenziale) £ 50 (industriale)
Ripristino servizio:		
a) interruzioni pianificate	a) nel tempo specificato nell'avviso	£ 20 + £ 10/24h (residenziale)
b) interruzioni non pianificate (es. rottura delle tubazioni)	b) entro 12 ore e nel caso di tubazioni principali entro 48 ore.	£ 50 + £ 25/24h (industriale)
Installazione del contatore a richiesta dell'utente	entro 15 gg. lavorativi dal ricevimento del pagamento (o della prima rata)	£ 10
Bassa pressione	se l'utente riceve una bassa pressione per più di un'ora in due occasioni diverse nel giro di 28 giorni	£ 25**
Allagamento da fognature	nessuno scarico entra nell'edificio dell'utente	massimo £ 1000 per incidente

* Se la società non è in grado di rispettare gli standard nel mantenere gli appuntamenti o nel rispondere ai reclami o alle richieste scritte, deve automaticamente risarcire l'utente entro 10 giorni lavorativi dall'incidente. In caso contrario se l'utente presenta richiesta entro tre mesi, l'indennizzo viene aumentato di £10.

** I reclami devono essere presentati per iscritto entro tre mesi dalla data della seconda occasione di bassa pressione

Fonti: "Indicatori e parametri di valutazione della qualità", Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani - Regione Emilia-Romagna, luglio 2004 ;

<http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/guaranteedstandardsscheme> .

Tutte le imprese hanno l'obbligo di inviare ogni anno una lettera ai propri utenti che spieghi chiaramente il contenuto dello schema.

Lo strumento della competizione per comparazione è rappresentato dalla pubblicazione del già citato rapporto *Report on Levels of Service for the Water Industry of England and Wales*, nel quale vengono messe a confronto le performance delle 31 società idriche.

Tali confronti spingono le imprese a migliorare le proprie performance attraverso due diverse tipologie di motivazioni. In primo luogo, poiché la maggior parte di esse è quotata sulla borsa di Londra, possono verificarsi ripercussioni negative sulle quotazioni delle azioni nel caso in cui la loro posizione dovesse risultare fra le più basse della graduatoria pubblicata dall'OFWAT; in secondo luogo perché tali risultati vengono utilizzati in sede di revisione periodica delle tariffe. Nel fissare i valori del parametro *X* di *price-cap*, infatti, le performance delle imprese migliori vengono prese ad esempio per imporre alle altre il raggiungimento di più alti livelli di efficienza. E' evidente, quindi, come questo fatto rappresenti un ulteriore leva per il miglioramento degli standard di servizio da parte delle imprese.

2 LA STRUTTURA DELL'INDAGINE

2.1 Il campione

L'insieme delle gestioni su cui è stata condotta l'indagine è stato estratto al fine di riprodurre le caratteristiche del campione INDIS-Ref. sul quale si fondano le analisi riportate nel Rapporto 2004 "Il servizio idrico in Italia". Questa particolare scelta è motivata dalla ricerca di omogeneità nella raccolta delle informazioni: si è optato per la composizione di un insieme di gestioni che, lontano dalla pretesa di essere un campione in senso statistico, potesse regalare una rappresentazione dell'universo "qualità del servizio all'utenza" all'interno di un ben noto contesto economico-strutturale.

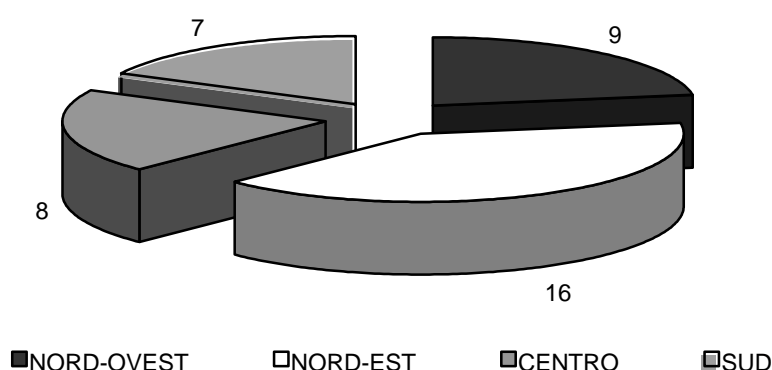
Fra le possibili modalità di raccolta delle informazioni si è scelto di utilizzare lo strumento di internet. Poiché le informazioni riguardanti le carte del servizio devono essere rese pubbliche e il più possibile di facile e immediata reperibilità, si è ritenuto di dover utilizzare questo canale reputato come il più vicino alle possibilità di un'utenza inesperta. A tale proposito si è scelto, inoltre, di utilizzare le sole carte del servizio direttamente disponibili in rete, per le quali non fosse necessaria un'esplicita richiesta scritta.

Diversi criteri sono stati utilizzati per la selezione delle imprese e degli enti gestori del servizio che dovessero fare parte dell'indagine. Innanzi tutto, la localizzazione geografica: si è cercato di rappresentare il più possibile la realtà di ciascuna regione, mantenendo le proporzioni numeriche fra le grandi aree territoriali ritrovabili nel campione INDIS-Ref.

Delle 40 gestioni selezionate oltre il 60% si trova nel Nord, 16 nel Nord-Est e 9 nel Nord-Ovest; le gestioni del Centro sono 8 e rappresentano circa il 20% del campione, le gestioni meridionali, infine, sono 7.

Figura 1: Numerosità gestori

Suddivisione del campione per area geografica



Fonte: Elaborazioni REF.

Nonostante questa apparente disparità fra Nord e Sud del paese, osservando la rappresentatività di ciascuna macro area è possibile notare che la maggioranza della popolazione servita dalle gestioni monitorate risiede proprio nel meridione, mentre solo il 16% della popolazione è servito da gestioni nord-orientali. Le utenze rimanenti sono egualmente ripartite fra Centro e Nord-Ovest.

Figura 2: Popolazione residente servita

Suddivisione del campione per area geografica

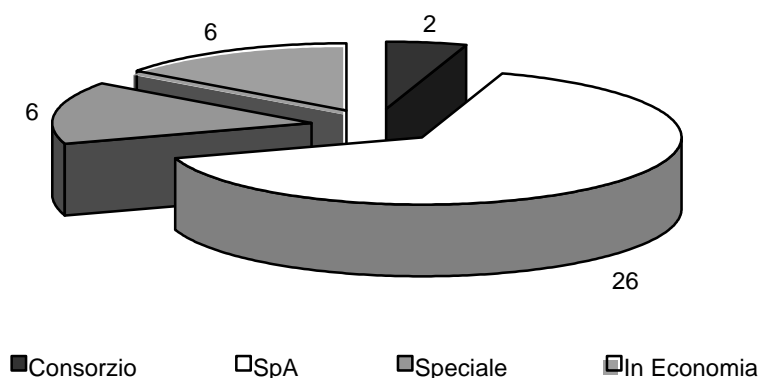


Fonte: Elaborazioni REF.

Un altro dei criteri di selezione utilizzati è stata la forma istituzionale delle gestioni. Da questo specifico punto di vista è bene sottolineare che si sono riscontrate difficoltà nel reperire informazioni in merito alle carte del servizio delle gestioni in economia, in quanto spesso gli enti gestori non sono dotati di un sito internet oppure, in esso, non mettono a disposizione l'intero testo della carta.

Figura 3: Numerosità gestori

Suddivisione del campione per forma istituzionale

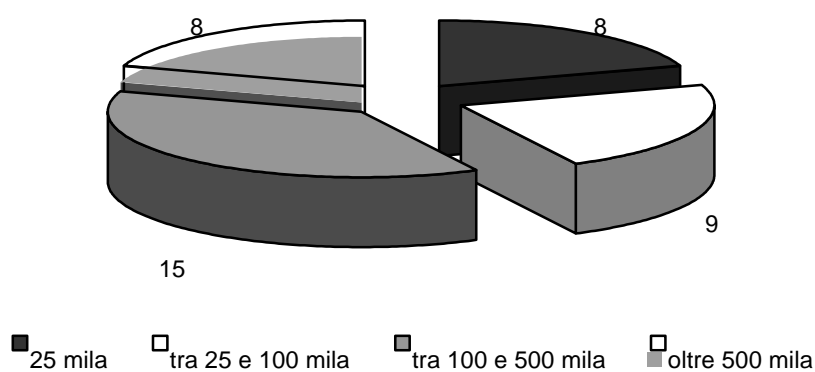


Fonte: Elaborazioni REF.

Nonostante queste difficoltà il 15% circa delle gestioni monitorate opera in economia ed il 5% rappresenta dei consorzi, servendo complessivamente il 4% della popolazione. Il 15% del campione è rappresentato da Aziende Speciali che servono circa il 14% degli abitanti complessivi; la maggior parte del campione è rappresentata da società di capitali.

Figura 4: Dimensione dei gestori

Suddivisione del campione per classe di abitanti serviti



Fonte: Elaborazioni REF.

Nella selezione del campione dell'indagine si è, infine, cercato di rappresentare al meglio ciascuna classe demografica. Circa il 20% delle gestioni amministra bacini con meno di 25mila e con più di 500mila persone; il restante 60% è costituito per il 23% da gestori che servono fra 25 e 100mila persone, mentre il 37% del campione serve dalle 100 alle 500mila persone.

In sintesi, il sottogruppo di gestioni monitorato è costituito da 40 gestori, dei quali 6 in economia, per lo più di grandi dimensioni. La popolazione complessivamente servita supera i 17.6 milioni di persone, rappresentando circa il 30% della popolazione nazionale.

2.2 La scheda di rilevazione. Gli aspetti del servizio idrico integrato

Lo studio condotto ha come primo obiettivo la verifica della rispondenza delle carte del servizio analizzate ai principi fondamentali enunciati dallo *Schema generale di riferimento* (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 aprile 1999).

La scheda di rilevazione è, dunque, composta di cinque parti. Nella prima viene verificato da un lato che i principi enunciati nelle carte del servizio siano corrispondenti a quanto sottolineato dallo Schema generale, dall'altro quali meccanismi di monitoraggio, sia interno che esterno, vengano spontaneamente adottati. Le rimanenti quattro schede corrispondono agli aspetti del servizio idrico integrato, come illustrato di seguito.

Lo *Schema generale di riferimento* definisce per ogni aspetto del servizio alcuni fattori di qualità rappresentativi, la rilevazione ha voluto prendere in considerazione proprio questi aspetti, al fine di creare un punto di riferimento per la determinazione del livello adeguato degli standard del servizio, anche nell'ottica del processo di miglioramento continuo.

Il primo aspetto del servizio idrico integrato preso in considerazione è *l'Avvio del rapporto contrattuale*, in esso vengono definiti alcuni tempi fondamentali riferiti alle prestazioni dovute per l'erogazione di una nuova fornitura.

Il **tempo di preventivazione** è, per ciascuna tipologia di utenza, il tempo massimo intercorrente tra la richiesta documentata dell'utente ed il momento di consegna del preventivo. In questo caso viene fatta distinzione a seconda della necessità di effettuare un sopralluogo.

Il **tempo di esecuzione dell'allacciamento di una nuova utenza idrica** è il tempo massimo tra la data di accettazione formale del preventivo da parte dell'utente e la completa esecuzione di tutti i lavori necessari per l'attivazione della fornitura.

Il tempo per l'attivazione e la riattivazione della fornitura idrica è definito come il tempo massimo intercorrente fra la data di definizione del contratto di fornitura e l'avvio della fornitura stessa nel caso di attivazione della fornitura, di riapertura del contatore senza modifica della sua portata o di riattivazione della fornitura nei casi di subentro. In questo caso si rileva sia l'entità del rimborso previsto che l'automaticità dello stesso.

Il tempo per la cessazione della fornitura è il tempo massimo a disposizione del gestore per disattivare la fornitura idrica.

Il tempo di allaccio alla pubblica fognatura è il tempo massimo tra la data di richiesta documentata da parte dell'utente e l'esecuzione dell'allaccio.

La seconda scheda di rilevazione valuta l'*Accessibilità al servizio*, intesa come l'insieme delle procedure che facilitano il rapporto con l'utenza e che agevolano la partecipazione del pubblico al miglioramento dello stesso.

Il periodo di apertura al pubblico degli sportelli viene definito dai gestori in modo da assicurare orari compatibili con le esigenze diversificate dell'utenza. La scheda di rilevazione verifica se vengano già assicurate le prescrizioni del DPCM 4 marzo 1996, che al punto 8.4.4 stabilisce che i gestori debbano assicurare un orario di apertura non inferiore alle 8 ore giornaliere nell'intervallo dalle 8.00 alle 18.00 nei giorni feriali, e non inferiore alle 4 ore nell'intervallo dalle 8.00 alle 13.00 il sabato.

I gestori sono tenuti ad indicare quali **pratiche possono essere espletate per via telefonica nonché per corrispondenza**. Anche in questo caso viene verificato se i gestori assicurano già quanto richiesto dal punto 8.4.3 del DPCM 4/3/96, vale a dire se assicurano un servizio informazioni per via telefonica per un orario di almeno 10 ore al giorno nei giorni feriali e di 5 ore il sabato.

I gestori devono indicare i giorni e le ore nelle quali è possibile effettuare il pagamento delle bollette presso gli sportelli aziendali (per il **tempo di attesa** agli sportelli deve essere indicato un tempo minimo e massimo) e sono tenuti ad assicurare che i pagamenti possano essere effettuati il più possibile secondo **modalità differenziate**. A questo riguardo si rileva in particolare la possibilità di pagare per domiciliazione bancaria e tramite carta di credito o bancomat.

La seconda scheda di rilevazione individua, inoltre, se vengono previste **facilitazioni per utenti particolari** e lo scostamento massimo di ritardo tollerato **rispetto ad appuntamenti concordati**.

I rapporti con il consumatore, infine, riguardano **le richieste e i reclami scritti**. Per ciascuno di questi fattori di qualità si rileva il tempo massimo di prima risposta assicurato.

Il terzo aspetto del servizio idrico integrato preso in considerazione è la *Gestione del rapporto contrattuale*, in esso vengono definite le modalità di fatturazione e di verifica degli aspetti fondamentali del contratto di fornitura.

I gestori indicano, per ogni tipologia di utenza, la periodicità della **fatturazione**, le modalità di rilevazione dei consumi e di svolgimento del procedimento di fatturazione. In questa sede viene rilevata la frequenza di fatturazione.

Qualora nel processo di fatturazione vengano evidenziati errori, la individuazione e correzione deve avvenire d'ufficio, si rileva in particolare il tempo massimo di **rettifica e di restituzione dei pagamenti in eccesso**.

Devono essere, inoltre, indicate le condizioni alle quali l'utente può richiedere la **verifica del corretto funzionamento del contatore**. In questo caso i gestori indicano il tempo massimo di intervento per la verifica, fissato a partire dalla segnalazione richiesta dall'utente.

Infine, l'utente può richiedere la **verifica del livello di pressione della rete** nei pressi del punto di consegna. I gestori indicano il tempo massimo entro il quale si impegnano a effettuare tale verifica, a partire dalla richiesta dell'utente.

L'ultima scheda di rilevazione prende in esame la *Continuità del servizio*. Secondo i principi fondamentali, già enunciati, il gestore è tenuto a fornire un servizio continuo, regolare e senza interruzioni. La mancanza del servizio può essere imputabile solo a eventi di forza maggiore, a guasti o a manutenzioni necessarie per il corretto funzionamento degli impianti utilizzati e per la garanzia di qualità e di sicurezza del servizio, fornendo adeguate e tempestive informazioni all'utenza. In merito si è ritenuto opportuno rilevare:

- **Il tempo minimo di preavviso** per interventi programmati che comportano una sospensione della fornitura.
- **La durata massima delle sospensioni programmate.**
- L'esistenza di un **servizio di pronto intervento 24 ore su 24.**
- La porzione della rete fognaria che ogni anno viene sottoposta a **ricerca programmata delle perdite**

Vengono inoltre rilevati i **tempi massimi di intervento** dichiarati da ciascun gestore in caso di:

- situazioni di pericolo per la salute umana;
- guasto del contatore o di altri apparecchi accessori di proprietà del gestore installati fuori terra;
- guasto o occlusione di tubazione o canalizzazione interrata;
- ripristino del servizio interrotto a seguito di guasto;
- interventi di pulizia e spurgo a seguito di esondazioni e rigurgiti.

2.3 I risultati

In riferimento a ciascuno dei fattori di qualità inseriti nella scheda di rilevazione è stato costruito un insieme di statistiche. Per ciascun indicatore di qualità, enunciato nelle carte del servizio idrico, come rientra in uno dei quattro aspetti del servizio appena descritti, è stato rilevato il livello (standard) garantito.

Si è proceduto, innanzi tutto, a segnalare la quota che rappresenta il numero di gestori che non ha dichiarato, in relazione a ciascun indicatore, un esplicito standard di riferimento. Con gli standard dichiarati è stata costruita per ciascun indicatore una distribuzione dalla quale vengono estratte le statistiche proposte: la media semplice, la mediana e i decili estremi.

La normativa ha indicato quali fattori di qualità vadano monitorati, ma non indica, a livello nazionale, i livelli minimi della maggior parte dei fattori di qualità del servizio che è appropriato garantire. In questo contesto la media semplice e la mediana di ciascun indicatore vengono proposte come misura rappresentativa del livello di standard

realizzabile. Il primo e il nono decile, che si ricorda rappresentano quei valori al di sopra dei quali si colloca rispettivamente il 90% e il 10% delle realizzazioni campionarie, forniscono un *range* di possibili variazioni degli standard, fornendo importanti indicazioni riguardo alle possibilità di miglioramento degli stessi.

Prima di entrare nel merito dei risultati ottenuti dall'esame degli standard, si è ritenuto di valutare anche la parte introduttiva e propositiva che in ciascuna carta del servizio precede l'enunciazione vera e propria dei livelli prestazionali minimi garantiti. A questo proposito è stato controllato quali principi fondamentali vengano di volta in volta enfatizzati dall'azienda monitorata ed è stata computata in merito la quota delle gestioni che ha citato ciascun principio.

Tav. 2.1: Principi fondamentali

Statistiche gestori

	Non citato	Citato
Eguaglianza	0/40	40/40
Imparzialità	5/40	35/40
Continuità e qualità	1/40	39/40
Partecipazione	1/40	39/40
Efficienza ed efficacia	0/40	40/40
Semplificazione procedure	37/40	3/40
Cortesia	6/40	34/40
Corretto utilizzo della risorsa idrica	33/40	7/40
Chiarezza e comprensibilità dei messaggi	6/40	34/40

Fonte: Elaborazioni REF.

I principi fondamentali, già discussi, vengono ripresi nella dichiarazione di intenti che ciascuna società erogatrice antepone alla enumerazione degli standard qualitativi con differenti sfumature. Fra i più citati, benché tutti quelli ricercati siano enunciati chiaramente dalla normativa di settore, si ritrovano l'eguaglianza dei diritti degli utenti e l'efficacia e l'efficienza della gestione del servizio. Vengono, inoltre, molto sentiti dalle società principi quali l'importanza della partecipazione dell'utente alla prestazione del servizio e al suo miglioramento, o la necessità che l'erogazione del servizio abbia caratteristiche di regolarità e continuità oltre che di qualità. Meno, rispetto a quanto atteso, vengono considerate l'imparzialità e la cortesia dei rapporti con la clientela e pochissimo lo strumento della semplificazione delle procedure, che implica che gli adempimenti richiesti agli utenti siano ridotti al minimo.

È da notarsi, infine, che solo il 18% delle società monitorate considera il corretto uso della risorsa idrica come principio volto al miglioramento del benessere del fruitore del servizio.

In questo contesto propositivo devono essere inquadrati le statistiche ottenute per ciascun aspetto del servizio idrico integrato. Si analizzano in primo luogo le diverse quantificazioni rilevate in merito agli indicatori riferiti ai tempi di avvio del rapporto contrattuale.

Il tempo di preventivazione varia, a seconda della necessità di compiere contestualmente un sopralluogo, da 3 a 4 settimane circa, con grandi variazioni all'interno del campione. Il 23% circa delle gestioni monitorate non ha distinto il tempo di preventivazione nel caso di sopralluogo dichiarando nel 10% dei casi di impiegare meno di 7 giorni dal momento in cui viene richiesto al momento in cui viene consegnato un preventivo, contestualmente la medesima percentuale di gestioni dichiara un tempo massimo quattro volte superiore. Le gestioni che hanno specificato il tempo massimo di preventivazione comprensivo di sopralluogo mostrano un'escursione minore, che va dai 15 giorni del primo decile ai 40 del nono.

Tav. 2.2: Avvio del rapporto contrattuale

Statistiche gestori

	Media	Mediana	I decile	IX decile	non dichiarato
Tempo di preventivazione <i>senza sopralluogo</i>	18	20	7	30	9/40
<i>con sopralluogo</i>	26	28	15	40	2/40
Tempo di esecuzione allacciamento	29	30	11	45	1/40
Attivazione fornitura <i>tempo massimo</i>	9	7	3	17	2/40
<i>rimborso previsto</i>	29.41	25.82	25.00	50.00	6/40
Tempo di riattivazione fornitura	7	7	2	15	3/40
Tempo per cessazione fornitura	10	7	4	21	5/40
Tempo di allaccio alla pubblica fognatura	33	30	11	66	23/40

* I tempi vengono dichiarati, ove non diversamente specificato, in giorni di calendario. I rimborsi in euro/gg di ritardo.

Fonte: Elaborazioni REF.

Il tempo necessario all'esecuzione di un nuovo allacciamento è nel 50% dei casi pari a circa un mese, ma il 10% delle gestioni garantisce l'evasione della pratica in meno di 11 giorni di calendario.

Per l'attivazione della fornitura è previsto un tempo massimo di 7-10 giorni, anche se alcune gestioni ne assicurano solo 3, e nel 75% dei casi è previsto un rimborso, automatico solo per l'8% dei gestori, che va da 25 a 50 euro circa per ogni giorno di ritardo.

La riattivazione della fornitura viene effettuata nell'80% dei casi dai 2 ai 15 giorni al massimo, con un tempo medio pari a circa una settimana. Leggermente più lunghi i tempi di cessazione della stessa.

Questo aspetto del servizio idrico integrato, come si legge dalla quota delle mancate dichiarazioni, è quasi sempre presente nelle carte del servizio. Molti gestori, dunque, riconoscono l'importanza della fase di avvio del rapporto contrattuale. Anche l'esperienza inglese, presa a riferimento dalla normativa, considera fra gli indicatori monitorati il tempo di installazione del contatore e precisa un tempo massimo di 15 giorni lavorativi dopo il quale la società è tenuta a pagare in maniera automatica un indennizzo all'utente. Nella maggior parte dei casi esaminati il tempo di esecuzione dell'allacciamento è superiore allo standard inglese e nella metà dei casi è oltre il doppio.

Si noti, infine, che gli indicatori riferiti al servizio di fognatura hanno ancora scarsa adesione. Solo il 42% delle gestioni analizzate, infatti, prevede fra gli indicatori di qualità il tempo di allacciamento alla pubblica fognatura, che è nella maggior parte dei casi dichiarati pari a circa un mese, con grandi escursioni da soli 10 giorni a oltre 2 mesi di attesa.

L'accessibilità del servizio viene valutata sia attraverso indicatori strettamente quantitativi, sia attraverso l'adesione ad alcuni adempimenti.

I momenti di contatto con l'utenza sono regolati attraverso l'indicazione di tempistiche da rispettare. Agli appuntamenti concordati viene assicurato un ritardo massimo che va da 1 a 4 ore circa. Da questo punto di vista le società monitorate appaiono abbastanza efficienti nella gestione diretta degli appuntamenti con l'utenza, basti pensare che nell'esperienza inglese le società sono tenute semplicemente a specificare se l'appuntamento si terrà al mattino o al pomeriggio. Sottovalutata rimane, comunque, l'importanza di prevedere e specificare rimborsi automatici.

Tav. 2.3: Accessibilità del servizio

Statistiche gestori

	Media	Mediana	I decile	IX decile	non dichiarato
Rispetto appuntamenti concordati, h	6	3	1	4	7/40
Attesa agli sportelli, min					
<i>tempo medio</i>	18	19	10	27	13/40
<i>tempo massimo</i>	36	30	19	50	22/40
	non previsto		previsto		non dichiarato
Apertura sportelli dedicati o partecipati ⁽¹⁾		-		39/40	1/40
Svolgimento pratiche per telefono e/o per corrispondenza ⁽²⁾		1/40		37/40	2/40
Forme e modalità di pagamento					
<i>domiciliazione bancaria</i>		5/40		33/40	2/40
<i>bancomat/carte credito</i>		1/40		37/40	2/40
Facilitazioni per utenti particolari		1/40		28/40	11/40

⁽¹⁾ Almeno 8 ore al giorno tra le 8 e le 18 nei giorni feriali e 4 ore al Sabato fra le 8 e le 13

⁽²⁾ Almeno 10 ore al giorno nei giorni feriali e 5 ore al Sabato

Fonte: Elaborazioni REF.

Solo 27 gestori hanno specificato il tempo medio di attesa agli sportelli, che è risultato in media leggermente inferiore a 20 minuti, benché il 10% dei gestori ne dichiarò più di 27, mentre il tempo massimo, dichiarato solo dal 45% dei gestori, in media di circa mezz'ora, supera in taluni casi i 50 minuti.

Quasi la totalità delle gestioni assicura l'orario di apertura degli sportelli previsto nel DPCM 4 marzo 1996, mentre lo svolgimento delle pratiche per telefono e/o per corrispondenza è previsto, come prescritto dalla suddetta norma, dal 92% delle gestioni monitorate.

Fra le forme di pagamento alternative, il bancomat e la carta di credito sono indicati in oltre il 90% dei casi, mentre la domiciliazione bancaria soltanto dall'82% dei gestori e il 12% dichiara esplicitamente di non prevederla.

Si noti, infine, che le facilitazioni per utenti particolari non vengono nemmeno citate dal 30% delle gestioni monitorate.

Probabilmente queste mancanze sono dovute più alla onerosità della realizzazione di meccanismi di agevolazione per utenti bisognosi di differenti attenzioni, che ad un effettiva indifferenza delle gestioni. Indubbia è, però, l'importanza di tali provvedimenti, i cui standard dovrebbero probabilmente essere specificati dal regolatore.

Tav. 2.4: Gestione del rapporto contrattuale con l'utente

Statistiche gestori

	Media	Mediana	I decile	IX decile	non dichiarato
Lettura contatore, n°/anno	2	2	1	2	12/40
Fatturazione, n°/anno	4	3	2	6	9/40
Rettifiche di fatturazione	37	30	15	57	7/40
Verifica del contatore	17	15	7	30	1/40
Verifica del livello di pressione	12	10	5	20	9/40
Risposta alle richieste scritte degli utenti	25	30	19	30	3/40
Risposta ai reclami scritti					
<i>con sopralluogo</i>	28	30	20	40	0/40
<i>senza sopralluogo</i>	24	23	19	30	2/40

* I tempi vengono dichiarati, ove non diversamente specificato, in giorni di calendario

Fonte: Elaborazioni REF.

Il rapporto contrattuale con l'utente comprende sia la fatturazione, che la gestione della rete e del contatore, che l'evasione di reclami o eventuali richieste scritte.

La lettura del contatore ha cadenza annuale o, nella maggior parte dei casi, semestrale. La verifica, su richiesta, dello stesso può richiedere dai 7 giorni a un mese, ma nella metà dei casi non più di 2 settimane. Leggermente inferiori sono i tempi d'attesa in caso di esplicita richiesta di verifica del livello della pressione.

La fatturazione avviene nella maggioranza dei casi ogni 3-4 mesi e le eventuali rettifiche necessitano in media di circa 4-5 settimane, anche se l'80% delle gestioni ha dichiarato tempi d'attesa molto differenti che vanno dai 15 ai 57 giorni.

Uno dei momenti fondamentali del rapporto con l'utente è la risposta a richieste e a reclami. Nel primo caso viene generalmente garantita la risposta entro un mese. La necessità di rispondere ai reclami scritti viene contemplata da tutte le gestioni monitorate, che dimostrano dunque di averne percepito l'importanza, e prevede anche l'eventualità di effettuare un sopralluogo. Nel caso più semplice il reclamo viene soddisfatto in 3 settimane circa e solo il 10% delle gestioni prevede la possibilità di utilizzare più di 30 giorni. Nel caso si verifichi la necessità di compiere un sopralluogo il reclamo può essere evaso, secondo la metà delle gestioni analizzate, in circa un mese.

Data l'importanza di questo momento del rapporto con l'utenza, la necessità di rispondere in maniera esaustiva e tempestiva alle richieste scritte viene monitorata anche fra le società di gestione inglesi, con le quali è possibile fare un confronto. Il regolatore indica come tempo massimo di risposta alle semplici richieste scritte 10 giorni lavorativi, decisamente inferiori ai 25 giorni di calendario rilevati in media nel "campione" italiano.

Maggiore enfasi dovrebbe inoltre essere posta sulla necessità di assicurare forme automatiche di indennizzo nel caso in cui le richieste inoltrate non trovino risposta.

Tav. 2.5: Continuità del servizio

Statistiche gestori

	Media	Mediana	I decile	IX decile	non dichiarato
Tempo min. di preavviso per interventi programmati	45	48	24	72	5/40
Durata massima delle sospensioni programmate	21	24	12	24	7/40
Tempi massimi di intervento					
<i>Situazioni di pericolo per la salute umana</i>	3	2	1	8	22/40
<i>Guasto contatore o apparecchi installati</i>	13	7	2	24	18/40
<i>Guasto o occlusione tubazione o canalizzazione interrata</i>	13	8	2	23	18/40
<i>Ripristino servizio interrotto per guasto</i>	16	10	2	29	20/40
<i>Interventi di pulizia e spurgo</i>	11	5	2	26	21/40
	non previsto		previsto	non dichiarato	
Pronto intervento 24h/24h	-		38/40	2/40	
Ricerca programmata delle perdite	-		10/40	30/40	

* I tempi vengono dichiarati, ove non diversamente specificato, in ore

Fonte: Elaborazioni REF.

Delle 40 gestioni monitorate 39 hanno esplicitamente indicato fra i principi fondamentali la continuità e la qualità del servizio a sottolineare l'importanza del servizio erogato per il benessere dell'utenza. Fra gli standard specificati dal regolatore inglese ben tre si riferiscono a questo aspetto del servizio idrico integrato.

La continuità del servizio deve essere garantita a meno di interventi di manutenzione programmata o di cause di forza maggiore. Gli interventi programmati vengono comunicati, secondo la metà delle gestioni, almeno 2 giorni prima, nel 10% dei casi viene previsto un periodo di preavviso superiore a 72 ore. La durata massima delle interruzioni è di circa 1 giorno, si noti che la metà delle gestioni ha dichiarato un tempo massimo di 24 ore.

Il gestore rappresentativo ha previsto, dunque, una buona gestione delle attività di manutenzione programmata, con standard addirittura più restrittivi del riferimento inglese che prevede un tempo di preavviso di 24 ore e una durata massima dell'interruzione di 48 ore.

Meno precise le prescrizioni in caso di interruzione non programmata. Per far fronte a cause di forza maggiore il 95% delle gestioni prevede un servizio di pronto intervento sempre attivo e solo nel 50% circa dei casi garantisce un tempo massimo di intervento che varia, a seconda della gravità, da 1-2 ore, nel caso di situazioni di pericolo per la salute umana, a una giornata circa, in caso di più generici guasti.

Nonostante la continuità del servizio, come già richiamato, sia indicata nel 97% delle carte del servizio monitorate come principio fondamentale da perseguire, i tempi massimi di intervento indicati in caso di interruzioni dovute a cause accidentali non sono contemplati fra gli indicatori garantiti da almeno la metà delle gestioni monitorate. Si noti, infine, che la maggior parte dei tempi massimi indicati garantisce scarsa tempestività negli interventi di ripristino. Solo il 10% delle gestioni assicura, per ciascuna evenienza, tempi di intervento non superiori alle due ore.

La ricerca programmata delle perdite non viene nemmeno presa in considerazione dal 75% delle gestioni monitorate, probabilmente a causa dell'onerosità della realizzazione. Ne consegue la necessità di un preciso riferimento normativo.

Dall'analisi dei risultati appena esposta si evidenzia la quasi completa assenza di procedure di rimborso automatico. Nell'ottica della semplificazione delle procedure e

della tutela di ciascuna tipologia d'utenza, sarebbe, infatti, opportuno, proprio come prevede il regolatore inglese, rendere automatiche le procedure di rimborso, eliminando l'obbligo di esplicite richieste scritte, almeno per quei fattori di qualità ritenuti essenziali. Per i rimanenti fattori di qualità, invece, potrebbe essere incluso direttamente alla carta del servizio il modulo di richiesta dell'indennizzo dovuto, come è stato previsto da alcune società facenti parte dell'indagine.

Durante la rilevazione, infine, è stata posta particolare attenzione alle procedure di monitoraggio, sia interno che esterno, intraprese e segnalate da ciascun gestore.

Quasi la metà delle società monitorate non indica l'anno di adozione della carta né quello dell'ultima revisione, fra le rimanenti la maggior parte ha adottato questo strumento solo dopo il 2001, ma oltre il 30% ne ha prodotto un aggiornamento nell'ultimo biennio. La carta del servizio idrico dovrebbe avere, infatti, una scadenza e prevedere un aggiornamento degli standard del servizio. Fra le gestioni oggetto di indagine 29, su 40, stabiliscono un momento di revisione, nella maggior parte dei casi con cadenza annuale, in seguito al quale si provvede a una comunicazione scritta all'utenza.

Una buona porzione del "campione", 35 gestioni su 40, prevede indagini periodiche di customer satisfaction, mentre il 58% redige annualmente un rapporto per informare l'utenza in merito allo stato e alle procedure di miglioramento della qualità del servizio.

3 APPENDICE:LA SCHEDA DI RILEVAZIONE

3.1 Premessa

Il tema della qualità è sicuramente di cruciale importanza in un settore il cui rapporto con i bisogni primari dei cittadini è diretto e immediato e le cui ricadute sull'ambiente sono di notevole portata. A dimostrazione di ciò nella legge 36/1994 si prevede che tra gli elementi fondamentali da considerare per la determinazione delle tariffe del servizio idrico ci sia, innanzi tutto, “la qualità della risorsa idrica e del servizio fornito”.

Da queste considerazioni traspare la necessità di creare uno strumento che, tramite il meccanismo del *price-cap*, premi in tariffa la qualità esplicita come percepita dall'utenza.

La componente di incremento tariffario per fattori di qualità deve, però, rispondere a determinati requisiti:

1. deve incentivare comportamenti volti al miglioramento degli standard di qualità nel tempo;
2. non deve premiare in alcun modo la presenza di standard di qualità prescritti dalla legge;
3. deve avere un intervallo di premialità asimmetrico, per disincentivare maggiormente eventuali peggioramenti nei fattori di qualità;
4. deve essere legata alla situazione di tutte le gestioni regolate, per non essere influenzabile da nessuna di esse.

Per cercare di soddisfare queste necessità il fattore premiante la qualità esplicita Q_e , deve essere costituito da almeno due componenti:

1. la componente q -legata alla valorizzazione dell'acquisizione di fattori di qualità e alla penalizzazione della perdita degli stessi nel corso del periodo regolato;

2. il correttivo negativo s legato alla penalizzazione di situazioni che non soddisfano requisiti di qualità ritenuti essenziali e irrinunciabili.

Il meccanismo immaginato si basa su un intervallo temporale di regolazione di tre anni, alla fine dei quali è prevista una revisione degli standard, ed eventualmente anche degli indicatori, di qualità regolati. Mantenere costante il meccanismo premiante nel triennio incentiva l'attivazione di politiche di sviluppo della qualità, in quanto rende noti e sicuri i vantaggi tariffari, d'altra parte la revisione periodica degli standard attiva un circolo virtuoso di incremento dei livelli di qualità.

Dato, dunque, un set di indicatori (dei quali si formula una proposta nella scheda di Tav. 3.1), per ciascun gestore deve essere possibile calcolare un indice sintetico, fondato su un sistema di punteggi ricavato dalla distribuzione degli indicatori stessi nel campione di indagine. L'indice così ottenuto risulta essere influenzato da ciascun soggetto regolato, senza essere manipolabile da alcuno, e deve, comunque, essere valutato dinamicamente mediante un confronto temporale durante il triennio regolatorio, per innescare un meccanismo di miglioramento continuo.

L'indice sintetico, infine, deve essere legato all'incremento tariffario con un intervallo asimmetrico, in altre parole l'incentivo al miglioramento deve essere minore del disincentivo al peggioramento. Le esperienze internazionali di applicazione di fattori che leghino la qualità dei servizi ai prezzi evidenziano la validità di definizioni non simmetriche del sistema di incentivi/penalizzazioni. Vale la pena sottolineare, infatti, che un intervallo asimmetrico consente di simulare una delle caratteristiche fondamentali che il sistema di premialità deve avere. Tale sistema deve riflettere simultaneamente la esigenza di fornire un premio ai gestori con buone performance, l'esigenza di penalizzare comportamenti di riduzione dei costi attraverso la riduzione della qualità e, infine, salvaguardare il diritto del cittadino a ricevere un buon servizio senza dover necessariamente pagare di più.

Tav. 3.1: La scheda di rilevazione

		Livello garantito	Rimborso previsto	quota rimborsi evasi/totale
Avvio del rapporto contrattuale				
Tempo di esecuzione allacciamento	g			
Tempo di attivazione fornitura	g			
Tempo di allaccio alla pubblica fognatura	g			
Accessibilità al servizio				
Rispetto appuntamenti concordati	h			
Facilitazioni per utenti particolari (specificare)	s/n	-	-	-
		-	-	-
		-	-	-
		-	-	-
Gestione del rapporto contrattuale con l'utente				
Rettifiche di fatturazione	g			
Verifica del livello di pressione	g			
Risposta alle richieste scritte degli utenti	g			
Risposta ai reclami scritti				
<i>con sopralluogo</i>	<i>g</i>			
<i>senza sopralluogo</i>	<i>g</i>			
Continuità del servizio				
Tempo min. di preavviso per interventi programmati	h			
Durata massima delle sospensioni programmate	h			
Tempi massimi di intervento				
<i>Situazioni di pericolo per la salute umana</i>	<i>h</i>			
<i>Guasto contatore o apparecchi installati</i>	<i>h</i>			
<i>Guasto o occlusione tubazione o canalizzazione interrata</i>	<i>h</i>			
<i>Ripristino servizio interrotto per guasto</i>	<i>h</i>			
<i>Interventi di pulizia e spurgo</i>	<i>h</i>			
<i>altri (specificare)</i>	<i>h</i>			
Ricerca programmata delle perdite	%L			
Rimborsi automatici applicati	% su totale			

3.2 Il fattore *s* e gli obblighi di legge

Alcune prescrizioni normative fondamentali devono essere tutelate limitando la possibilità del gestore di godere di incrementi tariffari legati alla presenza di fattori di qualità, dunque, l'assenza di queste caratteristiche deve tradursi in una penalizzazione:

- presenza carta del servizio;

- effettuazione dei controlli di qualità dell'acqua mediante laboratori di analisi interni o tramite convenzione con altri gestori di servizi idrici;
- pronto intervento 24/24;
- accesso agli sportelli almeno 8 ore al giorno tra le 8 e le 18 nei giorni feriali e 4 ore al Sabato fra le 8 e le 13 e svolgimento delle pratiche telefoniche almeno 10 ore al giorno nei giorni feriali e 5 ore al Sabato;
- cadenza almeno semestrale della lettura del contatore e della fatturazione.

L'assenza delle prescrizioni, qui specificate a titolo dimostrativo e traendo spunto dalle disposizioni di legge, deve tradursi in una penalizzazione *s* ad esempio pari allo 0.4% per ciascuna caratteristica, fino ad una penalizzazione massima del 2% e l'esclusione dagli incentivi tariffari per fattori di qualità.

3.3 La scheda di rilevazione e la premiazione dei miglioramenti nel tempo

All'interno del modulario per la richiesta di incremento tariffario è possibile prevedere l'inserimento di una scheda di rilevazione, simile a quella proposta in Tav. 3.1, che rilevi sia gli standard di qualità garantiti che gli indennizzi previsti da ciascun gestore. Questo meccanismo renderebbe più agevole per il regolatore stabilire i percorsi di miglioramento da incentivare.

La ricerca svolta nel presente rapporto, infatti, vuole porsi come punto di partenza per la definizione degli indicatori e dei relativi livelli degli standard che possono essere premiati. Nel tempo, includendo una scheda di rilevazione in ciascun modulario, sarà possibile rilevare da un lato eventuali miglioramenti negli standard, a seguito dei quali elevarne i livelli premiati, d'altra parte è importante poter verificare se i livelli premiati costituiscano effettivamente un buon livello di servizio o se si traducono semplicemente in un incremento tariffario generalizzato e sicuro per la maggior parte delle gestioni.

Come già accennato si ritiene necessario stabilire un intervallo di regolazione, ad esempio tre anni, all'interno del quale costruire e mantenere costante il meccanismo di premialità; al termine del triennio regolato sarà possibile analizzare le informazioni raccolte attraverso la scheda di rilevazione introdotta nei modulari CIPE-MAP, con il

preciso scopo di rivedere gli standard di ciascun indicatore di qualità, ed eventualmente gli indicatori stessi, nell'ottica del miglioramento continuo.

Di seguito si propone, a titolo puramente esemplificativo, un meccanismo di premialità, rispondente ai criteri sopra citati, riferito alla scheda di rilevazione proposta in Tav. 3.1.

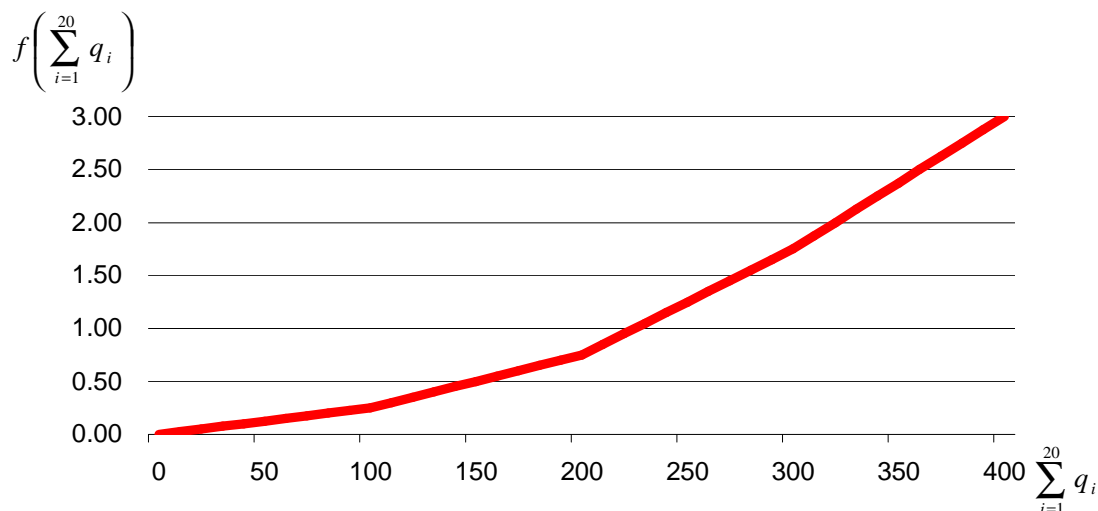
Per ciascuno degli indicatori di qualità rilevati viene specificato un sistema di punteggi attraverso il quale è possibile costruire la componente di premialità q_5 come proposto nella Tav. 3.2. L'efficacia del meccanismo di regolazione è legata alla possibilità data al gestore di predeterminare, attraverso una procedura o una funzione codificate in maniera precisa, i vantaggi derivanti da un piano triennale di miglioramento della qualità. Per questo motivo il sistema di punteggi e il relativo meccanismo di premialità sono legati alla distribuzione dei valori di ciascun indicatore, come rilevata da un'indagine nel primo anno e dall'analisi delle informazioni contenute nei modulari nel quarto anno.

Data la distribuzione di ciascun indicatore nel campione dell'indagine condotta nell'anno zero del periodo di regolazione, si immagina di assegnare due tipologie di punteggio, 10 e 20 punti, alle gestioni che si trovano rispettivamente nel miglior 50% o nel miglior 25% della distribuzione. Prendendo ad esempio il tempo massimo di esecuzione dell'allacciamento (i_1), la mediana dell'indicatore è pari a 30 giorni, mentre il primo quartile della distribuzione si colloca a 20 giorni di calendario. Alle gestioni che garantiscono un tempo di allacciamento inferiore a 20 giorni verranno assegnati 20 punti, per tempi di allacciamento compresi fra i 20 e i 30 giorni si conseguono 10 punti, come mostra la Tav. 3.2.

La somma dei punteggi riferiti ai 20 indicatori, da i_1 a i_{20} , selezionati è un numero compreso fra 0 e 400 ed è legata alla componente di premialità q_5 dalla funzione proposta in Figura 5.

Figura 5: Meccanismo di premialità

Valori percentuali



Fonte: Elaborazioni **REF**.

Formalmente:

$$f\left(\sum_{i=1}^{20} q_i\right) = \begin{cases} \frac{1}{400} \cdot \sum q_i + 0 & \text{se } \sum q_i \in [0;100] \\ \frac{2}{400} \cdot \sum q_i - \frac{1}{4} & \text{se } \sum q_i \in (100;200] \\ \frac{4}{400} \cdot \sum q_i - \frac{5}{4} & \text{se } \sum q_i \in (200;300] \\ \frac{5}{400} \cdot \sum q_i - 2 & \text{se } \sum q_i \in (300;400] \end{cases} \quad (\text{e 3.1})$$

Un meccanismo così definito stabilisce l'incremento opportuno per ciascun livello dell'indicatore sintetico di qualità; in altre parole un gestore che realizza un punteggio pari a 300 gode di un incremento pari all'1.75% rispetto alla tariffa iniziale, a prescindere dal livello qualitativo del periodo precedente.

La componente di incremento così definita ha un intervallo di variazione teorico che va nel triennio dallo 0% ad un massimo del 3%. Il meccanismo premiante dettato dalla funzione sopra descritta (Figura 5) è stato costruito in modo tale da raddoppiare la inclinazione della curva passando attraverso i quattro intervalli stabiliti. In questo modo il premio (o la penalizzazione) sarà tanto più incisivo quanto sarà consistente il miglioramento (peggioramento) conseguito.

Per mantenere il principio di asimmetria della premialità si immagina di dare negli anni successivi al primo una penalizzazione tariffaria costante, pari allo 0,1%, a quei gestori che peggiorano il livello dell'indicatore sintetico.

Si è ritenuto, infine, appropriato applicare gli incrementi tariffari lungo l'intero triennio regolato, alla medesima *tariffa base* (T_0), vigente nel momento della stesura del provvedimento di regolazione.

L'intero meccanismo è, dunque, così enunciabile:

$$T_t = T_0 \cdot (1 + \frac{Qe}{100}) \quad \text{per } t = 1, 2, 3 \quad (\text{e } 3.2)$$

$$Qe = \begin{cases} \tilde{q} & \text{se il gestore soddisfa gli obblighi di legge} \\ s \quad (\text{con } s < 0) & \text{se il gestore non soddisfa i requisiti} \end{cases} \quad (\text{e } 3.3)$$

$$\tilde{q} = \begin{cases} \text{se } t = 1 & f\left(\sum_{i=1}^{20} q_i\right) \\ \text{se } t = 2, 3 & \begin{cases} \text{se } \sum_{i=1}^{20} q_i|_{t-1} < \sum_{i=1}^{20} q_i|_t & \rightarrow f\left(\sum_{i=1}^{20} q_i|_t\right) \\ \text{se } \sum_{i=1}^{20} q_i|_{t-1} > \sum_{i=1}^{20} q_i|_t & \rightarrow f\left(\sum_{i=1}^{20} q_i|_t\right) - 0.1 \end{cases} \end{cases} \quad (\text{e } 3.4)$$

In sintesi, dato un periodo triennale di regolazione e una tariffa base T_0 , se non vengono soddisfatti gli obblighi di legge si ottiene solo una penalizzazione tariffaria pari alla componente s ; se, al contrario, si dispone dei requisiti minimi, nel primo anno si gode dell'incremento tariffario legato al proprio punteggio sintetico, come mostra la Figura 5. Negli anni successivi, se l'indice sintetico di qualità è maggiore o uguale a quello dell'anno precedente la nuova tariffa è calcolabile con il medesimo meccanismo seguito nel primo anno, se, invece, si consegue un peggioramento qualitativo si viene sottoposti ad un decremento aggiuntivo dello 0.1%.

Il valore del decremento aggiuntivo è stato calcolato in modo da disincentivare il conseguimento di livelli qualitativi complessivamente inferiori ai 40 punti, che rappresentano il primo decile della distribuzione del punteggio ideale, negli anni successivi al primo.

Tav. 3.2 – Costruzione dell'indicatore

		Punteggio qi		
		10 punti	20 punti	
Avvio del rapporto contrattuale				
i_1	Tempo massimo di esecuzione allacciamento	g	se i_1 è minore o uguale a 30 g di calendario	se i_1 è minore di 20 g di calendario
i_2	Tempo massimo di attivazione fornitura	g	se i_2 è minore o uguale a 7 g di calendario	se i_2 è minore di 5 g di calendario
i_3	Tempo massimo di allaccio alla pubblica fognatura	g	se i_3 è minore o uguale a 30 g di calendario	se i_3 è minore di 17 g di calendario
Accessibilità al servizio				
i_4	Rispetto appuntamenti concordati (ritardo massimo)	h	se i_4 è minore o uguale a 3 ore	se i_4 è minore di 2 ore
i_5	Facilitazioni per utenti particolari (specificare)	s/n	4 punti per ogni facilitazione prevista fino a un massimo di 20	
Gestione del rapporto contrattuale con l'utente				
i_6	Rettifiche di fatturazione	g	se i_6 è minore o uguale a 30 g di calendario	se i_6 è minore di 20 g di calendario
i_7	Verifica del livello di pressione	g	se i_7 è minore o uguale a 10 g di calendario	se i_7 è minore di 7 g di calendario
i_8	Risposta alle richieste scritte degli utenti	g	se i_8 è minore o uguale a 30 g di calendario	se i_8 è minore di 20 g di calendario
	Risposta ai reclami scritti			
i_9	con sopralluogo	g	se i_9 è minore o uguale a 30 g di calendario	se i_9 è minore di 20 g di calendario
i_{10}	senza sopralluogo	g	se i_{10} è minore o uguale a 20 g di cal.	se i_{10} è minore di 20 g di calendario
Continuità del servizio				
i_{11}	Tempo min. di preavviso per interventi programmati	h	se i_{11} è maggiore o uguale a 48 ore	se i_{11} è maggiore di 48 ore
i_{12}	Durata massima delle sospensioni programmate	h	se i_{12} è minore o uguale a 24 ore	se i_{12} è minore di 12 ore
	Tempi massimi di intervento			
i_{13}	Situazioni di pericolo per la salute umana	h	se i_{13} è minore o uguale a 2 ore	se i_{13} è minore di 2 ore
i_{14}	Guasto contatore o apparecchi installati	h	se i_{14} è minore o uguale a 7 ore	se i_{14} è minore di 4 ore
i_{15}	Guasto o occlusione tubazione o canalizzazione interrata	h	se i_{15} è minore o uguale a 8 ore	se i_{15} è minore di 4 ore
i_{16}	Ripristino servizio interrotto per guasto	h	se i_{16} è minore o uguale a 11 ore	se i_{16} è minore di 5 ore
i_{17}	Interventi di pulizia e spurgo	h	se i_{17} è minore o uguale a 5 ore	se i_{17} è minore di 3 ore
i_{18}	altri (specificare)	h	se i_{18} è minore o uguale a 8 ore	se i_{18} è minore di 4 ore
i_{19}	Ricerca programmata delle perdite	%L/anno	se i_{19} è maggiore o uguale al 15%	se i_{19} è maggiore del 20%
i_{20}	Rimborsi automatici applicati	% su totale	se i_{20} è maggiore o uguale al 55%	se i_{20} è maggiore del 65%

BIBLIOGRAFIA

Amstrong M., Cowan S., Vickers J., “Regulatory Reform. Economic analysis and British Experience”, The Mit Press, Cambridge, 1994

Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani Regione Emilia-Romagna, “Rapporto su indicatori e parametri di valutazione della qualità del servizio reso all’utente in materia di servizio idrico e di gestione dei rifiuti urbani”, luglio 2004.

Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani Regione Emilia-Romagna, “Rapporto 2003 sulle Tariffe idriche e sullo stato delle carte dei servizi in Emilia-Romagna”, settembre 2003.

Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani Regione Emilia-Romagna, “Atti d’indirizzo per la elaborazione della carta dei servizi”, novembre 2001.

Comitato per la Vigilanza sull’uso delle Risorse Idriche, “Rapporto sulle carte dei servizi”, Roma luglio 2004.

Direttiva del presidente del consiglio dei ministri, “Principi sull’erogazione dei servizi pubblici”, 27 gennaio 1994.

Direttiva del presidente del consiglio dei ministri, “Schema generale per la predisposizione delle carte dei servizi nel settore idrico”, 29 aprile 1999.

Direttiva del presidente del consiglio dei ministri, 4 marzo 1996.

INDIS – Istituto Nazionale Distribuzione e Servizi, “Le tariffe del settore idrico. Rapporto 2004”, in corso di pubblicazione.

Ministero delle attività produttive – Direzione generale per l’armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori, “Dalla carta dei servizi alla carta della qualità”, Roma maggio 2003.

Monica Passarelli, “L’Ofwat e l’attività di tutela del consumatore”, paper n. 96/06, Proacqua, Roma ottobre 1996

Ofwat, “Level of service for the water industry in England and Wales. 2003-2004 report”, ottobre 2004.

Ofwat, www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/guaranteedstandardsscheme

Regione Emilia-Romagna - Servizi pubblici e ambientali - Osservatorio regionale servizi idrici e gestione rifiuti urbani, *Approfondimento sul price-cap e regolazione tariffaria*, www.regione.emilia-romagna.it/osservatorio_sii_esu/norme/sii_4a.htm