

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.