

9. Il servizio idrico integrato

Il servizio idrico integrato comprende l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua per usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue.

Il marcato profilo ambientale del servizio si accompagna ad altre caratteristiche di servizio pubblico prevalentemente determinate dalla rilevanza sociale dell'acqua e della sua essenzialità per la vita dei cittadini. Per tali ragioni l'erogazione del servizio idrico, più di altri servizi, deve avvenire in modo continuo e universale, assicurando pari condizioni di accessibilità alla risorsa e garantendo l'erogazione anche laddove non vi siano interessi di natura economica.

Nel corso degli ultimi dieci anni, il servizio è stato progressivamente sottratto dalla competenza esclusiva delle amministrazioni locali. Il 2004 segna un anno particolarmente rilevante per il Comune di Roma che, con l'approvazione della Convenzione di gestione, ha adempiuto agli impegni presi in sede di Autorità d'Ambito, acconsentendo formalmente alla suddetta sottrazione di competenze. In una tale ottica, e per meglio inquadrare il processo di razionalizzazione del settore, il capitolo inquadra i termini istituzionali del servizio, l'impatto sulla norma-

tiva di settore riconducibile alle recenti modifiche della normativa generale dei servizi pubblici locali e fornisce dati per valutare lo stato di attuazione del processo di riordino avviato dalla Legge 5 gennaio 1994, n. 36, meglio nota come Legge Galli.

La comparazione dei livelli tariffari applicati dai diversi gestori italiani ed europei con quelli romani permette di accertare un buon grado di "accessibilità" delle tariffe, che applicate ai consumi familiari comportano una spesa molto contenuta.

Per quanto concerne la tutela degli utenti, il controllo dei livelli quali-quantitativi di servizio è rimesso alla competenza delle Autorità settoriali previste dalla Legge Galli. Con riguardo alla Carta di servizio, che costituisce il documento dove gli standard più favorevoli ai clienti trovano la loro specificazione, si osserva un basso grado di trasparenza del documento adottato dal gestore operante a Roma. Con riguardo ai canali di contatto rivolti ai cittadini (*contact center*), i risultati dell'indagine dell'Agenzia evidenziano come il livello di qualità erogato dal gestore di Roma non sia sufficientemente adeguato nella gestione dei flussi telefonici e dei processi operativi di supporto dell'organizzazione e della tecnologia utilizzata.

9.1 Organizzazione e aspetti istituzionali

Con la Legge Galli, il Parlamento italiano ha avviato un processo di riorganizzazione dell'intero settore idrico. La finalità era il superamento della elevata frammentazione gestionale che contraddistingueva il precedente assetto organizzativo e la definizione di un nuovo sistema caratterizzato dall'efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni e dalla netta separazione di ruoli tra le attività di indirizzo e controllo e quella gestionale.

Tale riorganizzazione può essere sintetizzata come un processo caratterizzato da: integrazione funzionale del servizio (captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, fognatura e depurazione delle acque reflue); integrazione territoriale, attraverso la costituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (di seguito: ATO); integrazione amministrativa, attraverso la costituzione delle Autorità d'Ambito; integrazione gestionale, con l'affidamento della gestione integrata dell'intero ciclo dell'acqua mediante procedure concorsuali; integrazione tariffaria, con la definizione di un metodo normalizzato di calcolo della tariffa del Sistema Idrico Integrato (SII).¹

Secondo l'ultima indagine censuaria dell'ISTAT, i gestori idrici nazionali nella distribuzione dell'acqua nel 1999 erano pari a 7.822 unità (rispetto ai circa 8.000 operanti nel 1996) mostrando, pertanto, una realtà ancora lontana dal traguardo individuato nella ripartizione dell'intera gestione idrica nazionale tra un centinaio di operatori istituzionalmente omogenei e adeguati alla gestione industriale del servizio. Questi soggetti sono composti da imprese individuali, da società per azioni e a responsabilità limitata, da consorzi tra queste

società e, infine, da gruppi europei di interesse economico². Nel 1999 gli operatori censiti dall'ISTAT avevano ancora, nella maggioranza dei casi, forme istituzionali di tipo pubblico e, in particolare, erano: nell'82,6% dei casi, Comuni che gestivano in economia i servizi idrici dei propri territori; nel 6,7%, consorzi; nel 5,9%, società a responsabilità limitata o gestori di acquedotti rurali; nel 2,7%, società per azioni; nel restante 0,7%, Enti pubblici, quali Regioni, Province, comunità montane.

A dieci anni dall'emanazione della Legge Galli il processo di riordino del settore non è ancora terminato anche se si può ragionevolmente sostenere che abbia raggiunto il cosiddetto "punto di non ritorno". L'ultimo monitoraggio dello stato di avanzamento della riforma³ mostra che dei 91 ATO previsti ne sono stati insediati 87 che interessano circa il 97% della popolazione nazionale (Tab. 9.1). Degli ATO insediati, 81 hanno realizzato la ricognizione dello stato degli impianti, ossia hanno provveduto all'accertamento dell'effettiva capacità della rete e quindi all'acquisizione delle informazioni necessarie alla definizione del Piano degli investimenti. Quest'ultimo, com'è noto, nasce proprio dal confronto delle informazioni relative alla situazione esistente con quelle relative alla situazione futura contenute nel Piano d'Ambito. Per tali ragioni il Piano d'investimento costituisce una parte rilevante dell'intero Piano d'Ambito, la cui redazione deve necessariamente essere consecutiva alla ricognizione dello stato degli impianti. Per quanto riguarda i restanti ATO, in due casi le ricognizioni sono in corso mentre in otto non sono state ancora avviate.

¹ Per una esposizione più approfondita dei contenuti della riforma, cfr. Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, *Relazione Annuale 2003*, capitolo 7.

² Articolo 3 del Decreto del Ministero dell'Ambiente del 22 novembre 2001, *Modalità di affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato*.

³ Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi*, luglio 2004.

Tav. 9.1 Stato di avanzamento della riforma del settore idrico (2004)

Regione	Numero di ATO		Ricognizioni			Piani d'Ambito		Forma di gestione prescelta			Affidamenti effettuati
	Previsti	Insedati	Non avviate	In corso	Terminate	Redatti	Approvati	Concessione	Affidamento diretto	Non definito	
Piemonte	6	5	0	0	6	0	4	0	3	3	3
Valle d'Aosta	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Lombardia	12	12	1	0	11	3	0	0	4	8	4
Trentino AltoAdige*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Veneto	8	8	0	0	8	2	6	0	5	3	2
Friuli-Venezia Giulia	4	1	4	0	0	0	0	0	0	4	0
Liguria	4	4	0	0	4	1	3	0	1	3	1
Emilia Romagna	9	9	2	1	6	1	4	1	2	6	1**
Toscana	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	5
Umbria	3	3	0	0	3	0	3	0	3	0	3
Marche	5	5	0	0	5	1	4	0	4	1	4
Lazio	5	5	0	0	5	1	4	1	4	0	4
Abruzzo	6	6	0	0	6	0	6	0	6	0	6
Molise	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0
Campania	4	4	0	0	4	0	4	0	2	2	2
Puglia	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	1***
Basilicata	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1
Calabria	5	5	0	0	5	0	5	4	1	0	1
Sicilia	9	9	0	0	9	0	9	5	3	1	0
Sardegna	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0
Totale Italia	91	87 (96%)	8 (9%)	2 (2%)	81 (89%)	9 (10%)	61 (67%)	11 (12%)	46 (51%)	34 (37%)	38 (42%)
Totale Nord	44	40 (91%)	8 (18%)	1 (2%)	35 (80%)	7 (16%)	17 (39%)	1 (2%)	15 (34%)	28 (64%)	11 (25%)
Totale Centro	19	19 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	19 (100%)	2 (11%)	17 (89%)	1 (5%)	17 (89%)	1 (5%)	16 (84%)
Totale Sud	28	28 (100%)	0 (0%)	1 (4%)	27 (96%)	0 (0%)	27 (96%)	9 (32%)	14 (50%)	5 (18%)	11 (39%)

(*) Il Trentino Alto Adige, con Sentenza della Corte Costituzionale n. 412 del 7/12/1994, è stato esentato dall'obbligo di emanare una Legge Regionale di attuazione della Legge Galli.

(**) La Legge Regionale dell'Emilia Romagna consente un affidamento transitorio (come quello effettuato a Rimini) diverso da quello previsto dalla Legge Galli.

(***) Nella Regione Puglia l'affidamento è stato adottato con D.lgs. 11 maggio 1999, n. 141, del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella Regione Puglia, che ha anche provveduto a trasformare l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese in società per azioni (Aqp S.p.A).

Fonte: Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, 2004.

Il Piano d'Ambito è stato approvato in 61 ATO (67% degli ATO previsti), mentre - punto dolente dell'attuazione delle riforma - l'affidamento del servizio è al momento avvenuto solo in modo parziale e riguarda, infatti, solo il 42% degli ATO previsti. Tuttavia, se si considera che al 2001 (nei primi cinque anni della riforma) gli affidamenti effettuati erano solo 10, si può sostenere che negli ultimi 2 anni l'affidamento dei servizi ha subito una consistente accelerazione. Tra i fattori che hanno determinato questa spinta si deve certamente includere la norma contenuta nella Legge finanziaria per il 2002 che, tra le altre cose, condiziona l'accesso ai finanziamenti dell'Unione Europea previsti dai Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) al procedere della riforma Galli. Per quanto attiene ai 38 affidamenti effettuati, in 25 casi è stata scelta la formula del partenariato pubblico/privato: il servizio è stato quindi affidato in modo diretto ad una S.p.A. mista dove il soggetto privato è stato individuato tramite procedure concorsuali. In 12 casi il servizio è stato affidato in

modo diretto ad una S.p.A. pubblica; solo in un caso (l'ATO 5, Lazio Meridionale - Frosinone) l'affidamento è avvenuto tramite procedura concorsuale⁴. L'affidamento del servizio segna un momento particolarmente importante della riforma visto che, proprio da questo momento, la tariffa per il SII viene determinata in base al Metodo normalizzato di cui al Decreto Ministeriale 1 agosto 1996⁵. Il contenuto di tale decreto definisce in questo modo una stretta relazione tra il nuovo metodo tariffario e lo stato di avanzamento della Legge Galli. Il metodo normalizzato, per essere applicato, necessita infatti di diverse condizioni tra cui l'insediamento e l'operatività dell'ATO, l'approvazione del Piano d'Ambito, la redazione del piano tariffario e finanziario, la sottoscrizione della convenzione tra gestore del SII e ATO e l'affidamento del servizio. Solo con l'espletamento di tali condizioni il nuovo metodo tariffario può essere operativo. In caso contrario, si continuano ad applicare le precedenti procedure che, ai sensi della Legge finanziaria per il

Tav. 9.2 Comparazione delle tariffe attuali e di quelle determinate applicando il Metodo normalizzato

Città - Azienda	Tariffa media SII al 30 giugno 2003 €/mc	Tariffa idrica che si determinerebbe nel primo anno di applicazione del metodo tariffario normalizzato
Livorno - Asa	1,40	1,17
Firenze - Publiacqua	1,21	1,19
Palermo - Amap	1,05	1,24
Milano - Mm	0,47	n.d.
Roma - Acea ATO2	0,75	0,82
Napoli - Arin	0,98	n.d.
Torino - Smat	0,73	0,84
Sardegna - Esaf	0,94	1,07

Fonte: elaborazioni su dati Federgasacqua 2003 e Coviri 2004.

⁴ In questa sede non si tiene conto dell'ATO Toscana 4 (Arezzo) dove l'affidamento tramite gara a privati è stato successivamente annullato dal Tar Toscana.

⁵ Per la descrizione del Metodo Normalizzato, si veda la Relazione Annuale 2003 dell'Agenzia, cit..

1999 (Legge 23 dicembre 1998, n. 448), pongono in capo al CIPE (tramite l'emanazione di proprie direttive) la definizione annua dei criteri, dei parametri e dei limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe del servizio di acquedotto, di fognatura e di depurazione.

Dall'esiguo numero di affidamenti ad oggi effettuati si deduce che il Metodo normalizzato non è ancora stato applicato dalla gran parte degli ATO

insediati. Come si può notare nella Tav. 9.2, la vigente distribuzione della tariffa media idrica nelle maggiori città italiane presenta una maggiore variabilità rispetto a quella che si sarebbe determinata a seguito dell'applicazione del metodo di calcolo normalizzato della tariffa. Nel caso di Roma e dei Comuni appartenenti all'ATO2, l'applicazione di tale metodo avrebbe portato ad un livello delle tariffe più elevato di circa il 10%.

9.2 La recente evoluzione normativa

Come già visto nei capitoli precedenti, nel corso del 2003 il Parlamento è intervenuto con una serie di disposizioni che modificano le modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici locali. L'art. 14 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269⁶, e l'art. 4, comma 324, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Finanziaria per il 2004), recano infatti alcune novità legislative che, tra l'altro, modificano i contenuti delle norme del settore idrico.

Tralasciando alcuni aspetti già approfonditi nel Cap. 1, appare utile soffermarsi sul tema delle gare e, in particolare, sui loro "criteri di aggiudicazione".

Sebbene i criteri di aggiudicazione previsti dall'art. 113 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) non abbiano subito modifiche a seguito degli ultimi interventi legislativi, si deve sottolineare che l'instaurazione dell'articolo citato⁷ pone alcune questioni che devono essere approfondite relativamente al settore idrico. In questo settore, infatti, i criteri di aggiudicazione delle gare per l'affidamento del SII erano definiti dall'art. 8 del decreto del Ministero dell'Ambiente del 22 novembre 2001, che prevedeva la scelta del soggetto gestore in base all'offerta economicamente più vantaggiosa da valutare in base a precisi elementi di carattere ambientale, economico, tariffario, occupazionale e qualitativo. Il comma 7 del nuovo articolo 113 dispone, invece, una generica

formulazione per cui la gara "è aggiudicata sulla base del miglior livello di qualità e di sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio, dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento della rete e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale". Nella Tav. 9.3 si può osservare l'impatto di questa nuova formulazione sulla precedente normativa.

Non considerando le differenze di carattere lessicale, ma concentrandosi esclusivamente su quelle sostanziali, si nota che le nuove disposizioni sono in contrapposizione con uno degli aspetti centrali e qualificanti della Legge Galli, ossia l'attribuzione agli ATO, e quindi alla "sfera pubblica", della predisposizione dei Piani di adeguamento delle infrastrutture. Questo aspetto risultava una delle caratteristiche qualificanti della riforma, in quanto coerente con la logica di separazione delle attività di indirizzo da quelle gestionali. Secondo questa logica si era pensato di affidare la predisposizione dei piani d'investimento agli ATO, in quanto si vedeva in tale atto un momento di carattere programmatico e pertanto afferente alla sfera pubblica d'intervento. Le nuove disposizioni si allontanano da tali orientamenti e affidano la programmazione degli investimenti ai soggetti privati, lasciando ai soggetti pub-

⁶ Convertito nella Legge 24 novembre 2003, n. 326.

⁷ L'articolo specifica che le disposizioni "che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono pertanto inderogabili ed integrative delle discipline di settore".

Tav. 9.3 Quadro sinottico dei criteri di aggiudicazione delle gare per l'affidamento del servizio idrico integrato

Art. 8, comma 1, del DM 22 novembre 2001	Art. 113, comma 7, del TUEL
La gara è aggiudicata tenendo conto:	
a) Del rispetto e salvaguardia dell'ambiente, ovvero riduzione dell'impatto ambientale al livello più basso possibile, nonché il miglioramento delle condizioni di sicurezza degli impianti, del lavoro e del servizio	a) Del miglior livello di qualità e di sicurezza
b) Del miglioramento del piano economico finanziario relativo ai servizi oggetto della concessione, quale risulta dalla specificazione dei costi operativi e dei costi di investimento e delle connesse ricadute sulla tariffa reale media, per l'ambito considerato, nel rispetto dei vincoli introdotti dal metodo normalizzato. Il miglioramento consiste nella riduzione del valore attuale delle entrate tariffarie di tali servizi per la durata della concessione, secondo le modalità previste dall'all. C, punto 3). In caso di offerte anormalmente più basse si applica l'art. 24 del D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 158	b) Delle condizioni economiche e di prestazione del servizio
c) Dell'anticipazione del raggiungimento o miglioramento degli standard previsti dal Piano d'Ambito (...) considerando anche eventuali miglioramenti della qualità del servizio	c) Dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento della rete e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione
d) Del piano di riutilizzo del personale delle gestioni preesistenti, anche al di fuori dell'ambito dell'attività connessa allo svolgimento del servizio in questione, compatibilmente con le esigenze dell'aggiudicatario	
e) Della capacità tecnico organizzativa del soggetto concorrente e della struttura che verrà adibita alla gestione. Tale capacità è valutata mediante indicatori e documenti specificati nel bando (...)	d) Dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale

blici esclusivamente la valutazione dei piani d'investimento in sede di gara.

Queste modifiche sono conseguenza dell'intestazione del nuovo articolo 113 che considera le parti che disciplinano le modalità di gestione e di affidamento dei servizi pubblici – e quindi anche le parti riguardanti i criteri di aggiudicazione delle gare - inderogabili ed integrative delle diverse discipline di settore. Ciò porta a due considerazioni: la prima, positiva, è che una tale formulazione, che prevede l'integrazione normativa, non genera le numerose questioni che si sarebbero potute determinare con un intervento legislativo unico per settori profondamente differenti tra loro; la seconda, negativa, deriva dal fatto che l'inderogabilità fa sì che qualo-

ra nelle legislazioni settoriali vi siano delle disposizioni differenti da quelle contenute nella normativa generale, quest'ultima prevale modificando automaticamente la legislazione settoriale. Questo è il caso appena delineato del soggetto responsabile della predisposizione del piano d'investimento del servizio idrico, dove le modifiche sembrano venire acriticamente incontro alle lamentele che in diverse occasioni sono state manifestate dai soggetti gestori. Lamentele attinenti alla veridicità delle informazioni ottenute dall'ATO nel corso della ricognizione dello stato delle infrastrutture e, pertanto, utilizzate dallo stesso per la definizione dei piani d'investimento⁸. Il rischio che si cela dietro al conferimento dell'attività di pianificazione del-

⁸ A tale proposito l'Acea, per voce di alcuni suoi rappresentanti, ha recentemente dichiarato: "L'assunzione che la ricognizione delle opere possa garantire al nuovo soggetto gestore il data-base per poter avviare le proprie attività è spesso una mera fantasia. (...) Troppo spesso, inoltre, i dati raccolti sono incompleti o completamente errati ed è intuitivo come una ricognizione errata o incompleta si traduca in una programmazione altrettanto lacunosa", in *Professione Acea*, n. 2, settembre 2003, p. 16.

L'attività di investimento ai soggetti gestori è quello di incrementare la già elevata asimmetria informativa di cui è caratterizzato il servizio idrico. Se pertanto il trasferimento delle attività pianificatorie ai soggetti gestori può essere considerato la risposta più semplice alle tante difficoltà che si sono registrate in fase di ricognizione delle opere nella gran parte degli ATO italiani (prevalentemente determinate dall'ampiezza dei territori degli ATO e dalla difficile attività di coordinamento dei tanti Comuni che vi ricadono), si sottolinea tuttavia l'importanza di quella che sarebbe certamente la scelta più complessa, ossia il rafforzamento del controllo pubblico nel settore.

All'interno dell'ultimo Rapporto sullo stato di attuazione della Legge Galli, il Comitato pone una ulteriore questione relativa alle gare, riguardante i criteri da seguire nelle gare per la scelta del socio privato. A tale proposito viene fatto notare quanto le

nuove disposizioni normative non introducano alcuna differenziazione e applichino a questa tipologia di gara le medesime condizioni di evidenza pubblica valide per l'affidamento del servizio. Data questa impostazione, la gara per la scelta del socio privato viene configurata come una vera e propria gara per l'affidamento del servizio "dove l'acquisto delle azioni della società pubblica diventa (...) la forma attraverso la quale l'amministrazione pubblica chiede al soggetto privato di gestire e di assicurare l'erogazione di un dato servizio pubblico"⁹. Secondo il Comitato una tale impostazione, sebbene sia condivisa in sede comunitaria, non risulta tuttavia accolta dai Comuni che, al contrario, continuano a vedere in tali gare non tanto il mezzo per far vincere il concorrente che si impegna a realizzare il Piano d'Ambito a tariffa più bassa, quanto il mezzo per garantirsi la massima entrata patrimoniale.

9.3 La dimensione economica del settore

Nonostante non vi siano dati certi sul fatturato complessivo dell'industria in questione, i dati ufficiali contenuti nella Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici (di seguito: Relazione Coviri) forniscono alcune unità di misura che aiutano ad inquadrare il mercato italiano. Se si prende infatti in considerazione la variazione della tariffa media idrica dall'avvio della riforma Galli (+20%, secondo l'ultima Relazione Coviri) e la si applica agli ultimi dati certi sul fatturato complessivo dell'industria dei servizi idrici (3,3 miliardi di Euro secondo il Certificato del Conto Consultivo dei Comuni del 1998¹⁰) è possibile stimare l'attuale fatturato dell'industria idrica italiana in circa 4 miliardi di Euro.

Sempre dai dati della Relazione Coviri si osserva che la concentrazione del fatturato all'interno

delle diverse tipologie di servizio privilegia fortemente i servizi di acquedotto. Tale concentrazione trova conferma anche nella distribuzione del numero di addetti tra i diversi settori del SII (63.374 unità nel 2001) che si distribuiscono per il 66% nel servizio acquedotto e nella restante parte nei servizi di fognatura e depurazione.

9.3.1 Le tariffe: confronti nazionali e internazionali

Dall'analisi della tariffa media del ciclo idrico integrato applicata dai diversi gestori italiani emerge una struttura estremamente variabile ed eterogenea nei diversi capoluoghi di provincia italiani. Se si guarda il dato relativo alla tariffa per l'acqua potabile, che rappresenta sicuramente il dato più

⁹ Marco Giorello, *Diritto Comunitario ed apertura del mercato dei servizi di pubblica utilità, in Federgasacqua, Liberalizzazione e privatizzazione nei servizi idrici, Atti della conferenza di Trieste, 24-26 settembre 2003.*

¹⁰ Ossia il documento contenente i dati essenziali delle gestioni degli Enti Locali del 1996.

Tav. 9.4 Tariffe idriche in alcuni capoluoghi di Provincia (IVA esclusa) e spesa mensile (2003)

Città – Gestore	Tariffa base Acqua potabile €/mc (*)	Quota tariffa Fognatura €/mc (*)	Quota tariffa Depurazione €/mc (*)	Tariffa Media SII* €/mc (*)	Abitanti serviti n.	Consumo totale pro capite l/ab/g	Costo mensile per un consumo pari a 15 mc al mese € (**)
Livorno – Asa	0,76	0,14	0,34	1,40	253.523	235	21,00
Arezzo – Nuove acque	0,41	0,11	0,35	1,33	248.227	125	19,95
Ferrara – Acosea	0,82	0,10	0,30	1,29	242.188	158	19,35
Bari – Acquedotto Pugliese	0,51	0,09	0,27	1,26	4.332.613	170	18,90
Bologna – Hera	0,77	0,10	0,29	1,22	1.900.891	168	18,30
Reggio Emilia – Agac	0,72	0,10	0,29	1,22	406.376	122	18,30
Firenze – Publiacqua	0,74	n.d.	n.d.	1,21	1.068.000	212	18,15
Trieste – Acegas	0,52	0,11	0,31	1,06	231.409	170	15,90
Palermo – Amap	0,77	0,09	0,25	1,05	686.722	299	15,75
L'Aquila – Gran Sasso Acque	0,48	0,10	0,27	1,02	99.150	n.d.	15,30
Genova – Genova Acque	0,52	0,13	0,29	0,99	360.000	n.d.	14,85
Napoli – Arin (***)	0,69	0,09	0,26	0,98	933.386	145	14,70
Parma – Amps	0,61	0,12	0,27	0,95	237.534	195	14,25
Sardegna – Esaf	0,51	0,09	0,26	0,94	669.296	444	14,10
Lucca – Geal	0,44	0,10	0,29	0,92	1.000.470	206	13,80
Ancona – Gorgovino Multiservizi	0,44	0,10	0,29	0,91	220.494	168	13,65
Brescia – Asm	0,50	0,11	0,29	0,90	440.365	210	13,50
Modena – Meta	0,49	0,08	0,25	0,85	276.781	165	12,75
Cremona – Padania acque	0,51	0,09	0,27	0,84	205.000	200	12,60
Vicenza - Aim	0,38	0,11	0,29	0,81	194.000	188	12,15
Salerno – Salerno sistemi	0,40	0,09	0,25	0,76	183.436	200	11,40
Pavia – Asm	0,27	0,10	0,27	0,75	116.787	270	11,25
Roma – Acea ATO2	0,40	0,10	0,30	0,75	3.000.000	289	11,25
Padova –Aps	0,33	0,11	0,30	0,74	237.417	179	11,10
Sondrio – Asm	0,36	0,11	0,28	0,74	21.917	197	11,10
Ascoli Piceno – Cip	0,45	0,08	0,25	0,73	270.984	153	10,95
Torino – Smat	0,37	0,09	0,26	0,73	1.367.813	270	10,95
Varese - Aspem	0,38	0,09	0,27	0,70	162.500	154	10,50
Gorizia – Iris	0,33	0,08	0,25	0,63	37.036	192	9,45
Udine – Amga	0,22	0,09	0,27	0,63	108.956	285	9,45
Venezia – Vesta	0,25	0,09	0,26	0,59	266.181	220	8,85
Piacenza – Tesa	0,18	0,10	0,27	0,56	128.176	304	8,40
Lecco – Acel	0,16	0,09	0,28	0,55	46.085	203	8,25
Milano – MM	0,14	0,08	0,25	0,47	1.351.000	330	7,05
							Media 13,44

(*) tariffe calcolate su un consumo medio annuo di 200 mc; (**) comprensivo di quota fissa; (***) tariffa non ancora applicata per attesa Deliberazione del Comune.

Fonte: Federgasacqua, 2003.

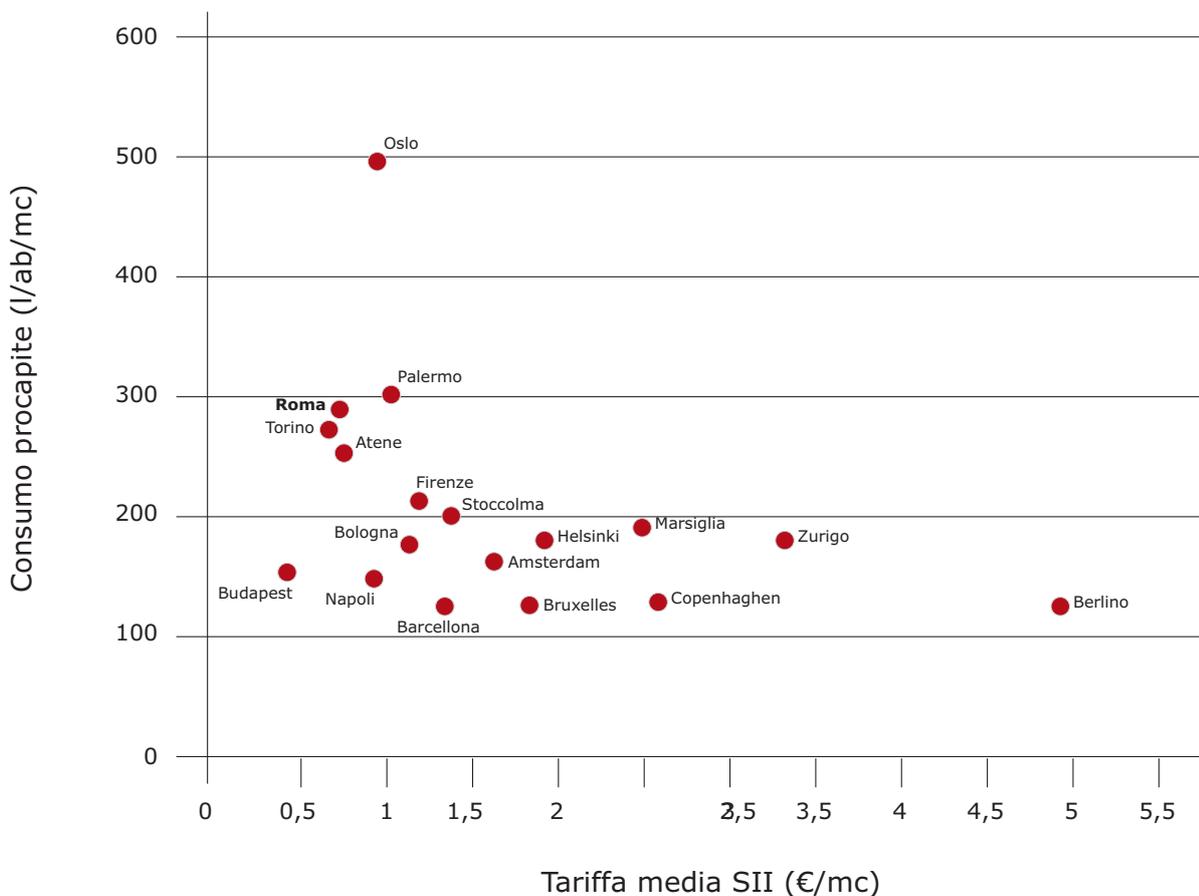
variabile, si nota, ad esempio, che a Milano la tariffa risulta circa cinque volte inferiore a quella di Ferrara. Anche se per i servizi di fognatura e depurazione le diversità sono sicuramente meno significative, complessivamente la tariffa media del ciclo idrico risente della variabilità presente nella tariffa dell'acqua potabile e oscilla tra il massimo di Livorno e il minimo di Milano. Guardando ai livelli tariffari romani, si nota come questi si collochino tra quelli meno elevati, sia per quanto attiene al servizio acqua potabile, sia alla tariffa dell'intero SII (Tav. 9.4).

Data la suddetta variabilità della struttura tariffaria e vista l'entità dei consumi giornalieri *pro-capite* che si osservano nella gran parte delle città italiane, è stata effettuata una comparazione con i valori europei, al fine di comprendere se gli elevati consumi italiani di risorse idriche siano causati, almeno in

parte, da una struttura tariffaria poco adatta alla tutela di un bene scarso. Dall'analisi del campione individuato è emerso che – ai livelli tariffari medi attualmente applicati – non esiste una stretta correlazione fra livello della tariffa e livello dei consumi. Sebbene in Italia si riscontri una correlazione negativa tra consumi e tariffe (coefficiente di correlazione pari a -0,3) e nonostante tale coefficiente di correlazione negativo salga prendendo in considerazione anche alcune città europee (-0,4), si evidenzia quanto questa correlazione sia ancora bassa. Pertanto si può affermare che, alle tariffe attuali, il consumo idrico dipende prevalentemente da fattori diversi da quelli di prezzo quali, ad esempio, la disponibilità della risorsa e l'efficienza della rete di distribuzione.

La scarsa incidenza della variabile tariffaria sulla quantità di consumo *pro-capite* è evidente nell'e-

Fig. 9.1



Confronto tra tariffe e consumi idrici in Europa (2003)

sperienza italiana se si guarda alla città di Livorno dove, nonostante la tariffa media del SII sia la più alta d'Italia, si registra un consumo medio *pro-capite* simile a quello della città di Roma, che risulta al ventitreesimo posto nella classifica tariffaria. Un altro aspetto che emerge dalla comparazione delle tariffe europee con quelle romane è che quest'ultime risultano tra le più basse, superiori solamente a quelle applicate a Budapest (Tav. 9.5). Per meglio apprezzare l'incidenza del costo del servizio idrico sulla spesa mensile di una famiglia romana, è possibile moltiplicare la tariffa, che non varia in funzione degli scaglioni di consumo, per il consumo medio di una famiglia composta da tre persone. E' stato ipotizzato un consumo familiare giornaliero pari a 500 litri d'acqua¹¹ (15 mc al mese) sul quale, a seguito dell'applicazione della

tariffa media vigente, è stato calcolato il costo mensile che ricade sul bilancio familiare.

Dai dati emerge che fra le 34 città italiane osservate, Roma si colloca al ventitreesimo posto riportando un valore del costo mensile inferiore alla media del campione analizzato (Tav. 9.4, ultima colonna). Ciò significa che, se la famiglia tipo si spostasse da Roma a Livorno, arriverebbe a pagare circa il doppio per il medesimo consumo d'acqua. Ad eccezione di Ascoli Piceno, i costi più bassi sono tutti concentrati nelle città settentrionali. Analogamente, se la famiglia romana si spostasse in una qualsiasi delle capitali europee (con la sola eccezione di Budapest) sosterebbe un costo sempre superiore a quello sostenuto a Roma che, come si osserva, risulta largamente inferiore a quello mediamente sostenuto nelle altre città europee. Nella città di Berlino il

Tav. 9.5 Tariffe medie di ciclo idrico in alcune città Europee - IVA ed altri costi esclusi (anno 2002)

Città – Gestore	Quote fisse €/mc (*)	Quota acqua potabile €/mc (*)	Quota fognatura e depurazione €/mc (*)	Tariffa media SII €/mc (*)	Abitanti serviti n.	Consumo totale pro capite l/ab/g	Costo mensile per un consumo pari a 15 mc al mese €
Berlino	-	1,76	3,21	4,97	3.450.000	124	74,55
Zurigo	0,99	0,96	1,37	3,32	783.700	180	49,80
Copenaghen	0,15	1,06	1,41	2,62	499.840	129	39,30
Marsiglia	-	1,83	0,68	2,51	1.254.751	192	37,65
Helsinki	-	0,75	1,19	1,94	556.900	167	29,10
Bruxelles	0,07	1,36	0,42	1,85	995.184	127	27,75
Amsterdam	1,67	0,00	0,00	1,67	1.258.756	154	25,05
Stoccolma	0,67	0,32	0,42	1,41	1.135.000	200	21,15
Barcellona	0,22	0,65	0,50	1,37	2.693.000	128	20,55
Oslo	0,09	0,35	0,53	0,97	535.000	493	14,55
Bristol	0,15	0,73	-	0,88	1.100.000	n.d.	13,20
Atene	0,03	0,51	0,27	0,81	3.860.000	253	12,15
Roma	0,40	0,30	0,41	0,75	3.000.000	289	11,25
Budapest	-	0,46	-	0,46	1.974.341	154	6,90
							Media 27,35

(*) Tariffe calcolate su un consumo medio annuo di 200 mc.

Fonte: elaborazione Federgasacqua su dati Smat S.p.A., Torino, 2002.

¹¹ Il dato è stato preso da www.romanatura.roma.it/finacquando. Nel calcolare il consumo mensile della risorsa idrica si è tenuto conto dei risparmi che derivano dalla vita in una medesima abitazione e non della somma algebrica del consumo pro-capite dei tre componenti.

costo mensile della risorsa idrica risulta superiore di ben sei volte rispetto a quello romano. (Tav. 9.5, ultima colonna).

9.3.2 Gli investimenti

Come anticipato, l'aspetto tariffario non è l'unico fattore determinante l'entità dei consumi idrici. Un importante elemento da prendere in considerazione è quello relativo all'efficienza della rete acquedottistica. Per tale ragione, ai fini dell'analisi della qualità del servizio, è fondamentale osservare l'attività d'investimento dei soggetti gestori. A tale pro-

posito sono stati presi in considerazione i dati contenuti nell'ultima Relazione Coviri.

Come si può notare nella Tav. 9.6, gli investimenti per abitante servito da parte dei diversi ATO presentano una elevata difformità a livello nazionale. Allo stato attuale non si rilevano particolari difformità territoriali (Nord/Centro/Sud), anche se l'elevato investimento *pro-capite* di molti ambiti meridionali lascia pensare a una carente attività di investimento del passato.

A Roma, il volume di risorse impegnate da Acea ATO2 per la realizzazione del proprio piano triennale d'investimento determina un ammontare di

Tav. 9.6 Investimenti pro-capite nel servizio idrico integrato

Ambito	Investimenti pro capite totali (Euro)	Durata piano(Anni)	Investimento pro capite annuo(Euro)
ATO 2 - Biellese Vercellese	768,24	20	38,41
ATO 3 - Torinese	544,68	25	21,79
ATO 5 - Artigiano Monferrato	1.040,94	20	52,05
ATO 6 - Alessandrino	762,77	20	38,14
ATO - Valle del Chiampo	1.000,81	30	33,36
ATO - Alto Veneto (Belluno)	565,10	25	22,60
ATO 1 - Toscana Nord	482,01	20	24,10
ATO 2 - Basso Valdarno	858,72	20	42,94
ATO 3 - Medio Valdarno	635,42	20	31,77
ATO 4 - Alto Valdarno	730,99	23	31,78
ATO 5 - Toscana Costa	955,27	25	38,21
ATO 6 - Ombrone	1.261,22	25	50,45
ATO 1 - Perugia	574,29	25	22,97
ATO 2 - Terni	784,95	30	26,16
ATO 3 - Foligno	544,37	29	18,77
ATO 2 - Roma	558,92	30	18,63
ATO 4 - Latina	563,77	30	18,79
ATO 5 - Frosinone	713,73	30	23,79
ATO 3 - Pelino Alto sangro	728,45	30	24,28
ATO 4 - Pescara	921,83	25	36,87
ATO 5 - Teramo	1.353,14	20	67,66
ATO 6 - Chieti	1.031,56	30	34,39
ATO 1 - Calore Irpino	1.201,55	30	40,05
ATO 3 - Sarnese vesuviano	1.295,91	20	64,80
ATO 4 - Sele	884,25	25	35,37
ATO - Unico Basilicata	1.301,39	30	43,38
ATO 1 - Cosenza	1.289,52	30	42,98
ATO 2 - Catanzaro	848,69	20	42,43
ATO 3 - Crotone	987,53	20	49,38
ATO 4 - Vibo Valentia	1.038,44	20	51,92
ATO 5 - Reggio Calabria	850,72	20	42,54
ATO 1 - Palermo	1.052,26	30	35,08
ATO - Unico sardegna	979,54	26	37,67
<i>Media pond. su pop. residente</i>	<i>891,18</i>	<i>26</i>	<i>34,85</i>

Fonte: Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, 2003.

investimento per cittadino residente pari a 18,60 € all'anno. Tale livello risulta estremamente basso se confrontato con quello medio nazionale e pari a circa la sua metà (Tav. 9.6).
Sempre limitatamente all'attività di investimento

nel ramo idrico di Acea ATO2 si osserva un andamento variabile degli investimenti nel corso degli ultimi anni che tuttavia presenta un andamento sostanzialmente stabile ed analogo a quello dell'inizio della riforma (Fig. 9.2).

9.4 L'erogazione del servizio a Roma

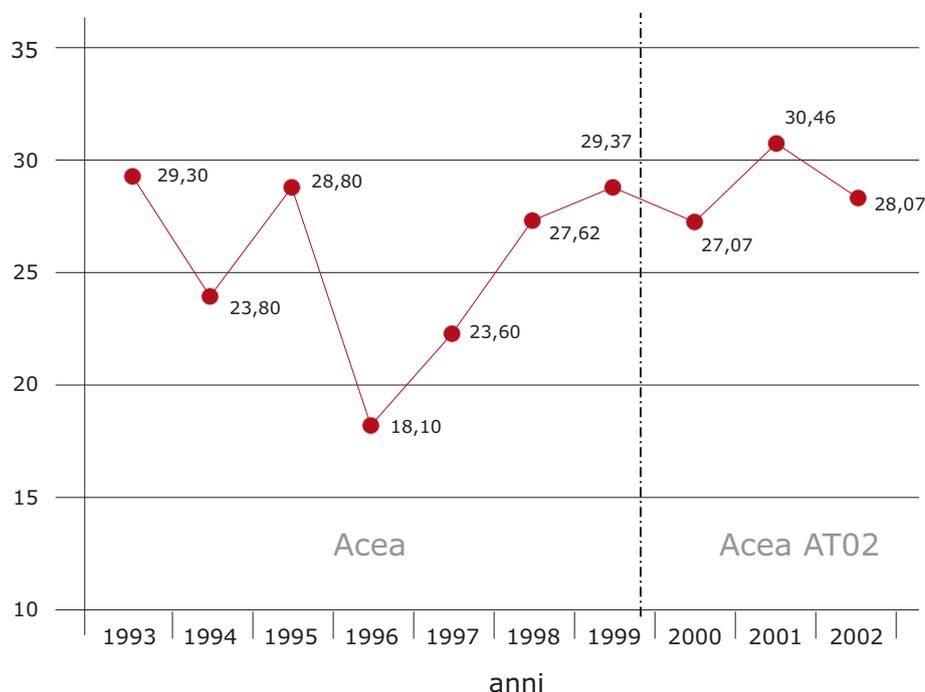
Nel Lazio, la Legge Galli è stata recepita con Legge Regionale 22 gennaio 1996, n. 6. Questa ha suddiviso il territorio regionale in cinque ambiti territoriali ottimali che, all'incirca, coincidono nel loro territorio con quello delle cinque Province della Regione.

L'ATO2 Lazio Centrale è formato dal territorio del comune di Roma e da quello di altri 110 comuni. Dal

punto di vista idrografico l'ATO2 comprende la parte terminale del bacino del Tevere, tutto il sottobacino dell'Aniene ed altri bacini del litorale.

In questo Ambito, dal 1 gennaio 2003 il servizio è gestito da Acea ATO2 che, grazie alla Convenzione per l'affidamento del SII, gestisce in concessione tutte le fasi del ciclo dell'acqua facendo affidamento su diverse fonti di approvvigionamento, quali il sistema

Fig. 9.2



-- il 7 settembre 1999 è stata costituita Acea ATO2

Investimenti Acea S.p.A. nel ramo idrico

acquedottistico del Peschiera Capore, l'acquedotto Marcio, il Nuovo Vergine, l'Appio Alessandrino e il Lago di Bracciano.

Acea ATO2 eroga circa 330 milioni di mc di acqua (potabile per oltre il 95%) all'anno, facendo affidamento su una dotazione infrastrutturale costituita da 6.000 km di rete acquedottistica, serbatoi per 480.000 mc e 70 depuratori. Questa dotazione infrastrutturale ha consentito alla società di servire una quantità di popolazione pari a circa 3 milioni di persone.

La suddetta Convenzione di gestione è stata recepita dal Comune di Roma con la Deliberazione 22 gennaio 2004, n. 6, del Consiglio Comunale. Con questo atto il Comune ha provveduto all'adempimento dei propri impegni presi con la convenzione di cooperazione e, di fatto, ha acconsentito alla sottrazione del servizio idrico dalla propria competenza esclusiva.

L'Autorità dell'ATO 2 comprende più soggetti istituzionali: attualmente le funzioni di controllo e regolazione sono suddivise fra tre organi:

- la Conferenza dei sindaci, che costituisce la forma di consultazione fra gli Enti Locali appartenenti allo stesso ambito territoriale ottimale e a cui sono affidate le decisioni di indirizzo, pianificazione, programmazione e controllo delle tariffe;
- la Consulta d'Ambito, che è l'organo consultivo del presidente della Provincia di Roma e che esprime pareri non vincolanti su argomenti inerenti il SII nell'ATO;
- la Segreteria Tecnico Operativa (STO), che è il soggetto preposto allo svolgimento delle funzioni operative dell'ATO. La STO rappresenta l'organo tecnico dell'Ambito e pertanto svolge atti-

di controllo e vigilanza sulla gestione del SII, assistenza ai comuni dell'ATO, pianificazione degli interventi, controllo e determinazione della tariffa idrica.

Specialmente nel caso specifico dell'ATO romano, che ha previsto l'affidamento del servizio ad una società a prevalente capitale pubblico, l'importanza di un organismo di regolazione che intervenga in modo prettamente tecnico (STO) è fondamentale, in quanto consente di superare i possibili conflitti di interesse che risiedono in una non chiara ripartizione dei ruoli, dove i Comuni sono simultaneamente utenti, proprietari e controllori della società di gestione del servizio¹².

Nell'ambito della Legge di riorganizzazione dei servizi idrici è prevista anche la possibilità di costituire appositi organismi di garanzia degli interessi degli utenti. Il Lazio si è dotato della figura del Garante del servizio idrico integrato che, in piena autonomia ed indipendenza di giudizio, svolge attività di analisi e valutazione della qualità dei servizi forniti nella regione, formulando proposte e assumendo iniziative a tutela e garanzia degli interessi degli utenti¹³.

L'applicazione del Metodo normalizzato di calcolo della tariffa identificato nella Convenzione di Gestione prevede un valore iniziale pari a 0,81 Euro/mc fino al raggiungimento (nel 2032) di un valore pari a 1,12 Euro/mc. La Convenzione prevede una particolare regolamentazione del periodo transitorio di avvicinamento alla tariffa normalizzata. L'art. 12-bis dispone un criterio di avvicinamento graduale secondo il quale, se le tariffe iniziali risultano inferiori a quelle normalizzate (ed è il caso del Comune di Roma dove la tariffa media ponderata attuale risulta del 15% inferiore a quella normaliz-

¹² Alessandro Piotti e Massimo Paternostro (2003), *Ambito Territoriale Ottimale 2 Lazio Centrale – Roma, La nuova gestione del servizio idrico*, in *L'Acqua*, n. 2.

¹³ In particolare, il Garante:

- definisce indici di produttività per la valutazione economica dei servizi resi e definisce parametri per il controllo delle politiche tariffarie praticate;
- esprime valutazioni, in ordine alle problematiche attinenti al servizio idrico, su richiesta della Regione, degli Enti Locali, dei soggetti gestori dei servizi idrici, delle associazioni degli utenti;
- redige, sulla base dell'analisi e del raffronto dei diversi aspetti tecnici, economici e funzionali che caratterizzano la gestione del SII, con cadenza semestrale, il Rapporto sulla gestione del servizio idrico integrato nella Regione Lazio.

zata), le prime subiscono un incremento del 50% della differenza tra la tariffa reale e quella obiettivo dell'anno in corso. Al contrario, nel caso in cui le tariffe iniziali risultino maggiori di quelle normaliz-

zate, le prime, dal secondo anno in poi, subiscono un decremento del 5% della differenza tra la tariffa reale e quella obiettivo. Questa ultima percentuale salirà per gli anni successivi al 10%, 15% e 20%.

9.5 La tutela degli utenti

9.5.1 Le Carte dei servizi nel settore idrico

Come per gli altri servizi, l'obbligo dei vari gestori di attivarsi per l'emanazione delle Carte si è avuto con l'entrata in vigore dell'art. 2 della Legge 11 Luglio 1995, n. 273, che ha imposto di adottare le Carte di servizio specifiche sulla base sia dei principi stabiliti dal DPCM 27 gennaio 2004 (Direttiva Ciampi), sia degli schemi generali di riferimento settoriali emanati con Decreto del Presidente del Consiglio e predisposti dalla Funzione Pubblica, d'intesa con le Amministrazioni interessate. Per il ciclo dell'acqua, la definizione del contenuto-tipo delle Carte di servizio da inserire in ciascun contratto è stata introdotta con l'adozione dello "Schema generale di riferimento per la predisposizione della Carta del servizio idrico integrato" di cui al DPCM 29 aprile 1999, che ha recepito i punti salienti del precedente DPCM 4 marzo 1996 il quale, all'art. 8, introduceva i livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti da ciascun ATO.

Dal punto di vista strutturale, lo Schema di riferimento, oltre alla premessa generale, è articolato in due macrosezioni. Nella prima vengono fissati i principi fondamentali e i criteri per l'erogazione del servizio idrico integrato che devono essere contenuti nella Carta. Nella seconda vengono riportate quattro schede riguardanti gli aspetti del servizio idrico integrato che richiedono la predisposizione di standard ovvero: avvio del rapporto contrattuale; accessibilità al servizio; gestione

del rapporto contrattuale e continuità del servizio. Per tali attività, il soggetto gestore deve procedere ad individuare il livello della prestazione ed occuparsi di definire adeguate procedure di controllo.

L'adozione della Carta è obbligatoria per il gestore unico che abbia concluso o stia per definire un nuovo Contratto con l'Autorità d'Ambito, mentre è facoltativa per i gestori che siano titolari di concessioni preesistenti non ancora scadute o di affidamenti rinnovati grazie alle norme di salvaguardia.

Nel settore idrico, la Carta costituisce un elemento integrativo sia delle Convenzioni-tipo, stipulate dalle Regioni, sia delle Convenzioni di gestione¹⁴: viene così a configurarsi come elemento integrativo anche dei contratti di fornitura e tutte le condizioni più favorevoli ai clienti contenute in essa sostituiscono automaticamente quelle riportate nei contratti di fornitura stessi.

Come per gli altri servizi, è stato effettuato uno studio comparativo delle Carte dei servizi emesse dalle aziende che curano il servizio idrico nelle dieci maggiori città italiane per popolazione (secondo il censimento Istat 2001). Lo studio è stato condotto utilizzando una serie di griglie di lettura (si vedano: Tav. 9.7, Tav. 9.8, Tav. 9.9, Tav. 9.10): quattro di tali griglie sono servite per verificare l'adempimento dell'obbligo di definizione degli standard relativamente alle quattro sezioni proposte dallo schema generale; l'ultima, basata sulle indicazioni contenute nella Direttiva Ciampi

¹⁴ Nelle Convenzioni-tipo la Carta è richiamata quale oggetto di verifica da parte dell'Autorità d'ambito nella sezione relativa ai controlli; è inoltre richiesta tra gli allegati della Convenzione di gestione.

e sullo Schema generale, ha permesso di evidenziare gli aspetti più significativi dell'impostazione del rapporto con gli utenti, ivi comprese le forme di tutela degli stessi. Ogni Carta, dunque, è stata analizzata verificando l'aderenza a quanto stabilito nei due citati documenti ed evidenziando la presenza o meno di elementi di particolare interesse quali l'effettiva definizione di standard, le modalità di adempimento degli obblighi informativi nei confronti degli utenti, le forme di coinvolgimento degli stessi e le tipologie di indennizzi previste.

In primo luogo, nella maggioranza delle Carte esaminate, si hanno informazioni complete circa la data di adozione, la validità e gli aggiornamenti delle stesse.

La "Presentazione del soggetto erogatore e principi fondamentali" (Sez. 1 dello Schema generale) e le "Informazioni sintetiche sulle strutture e i servizi forniti" (Sez. 2 dello Schema generale) sono presenti nella Carta di tutte le imprese analizzate, visto che tale strumento è stato impropriamente utilizzato come occasione per pubblicizzare il soggetto erogatore stesso; in casi limite, si assiste ad un mero recepimento dello schema formale, travisando del tutto il significato di strumento informativo e di tutela che, principalmente, la Carta vuole essere.

Per quanto attiene agli "Impegni e standard di qualità e modalità di verifica" (Sez. 3 dello Schema), l'analisi delle Carte ha dimostrato che, pur essendo sempre definiti i livelli degli standard che ciascun erogatore si impegna a rispettare, spesso non c'è assoluta omogeneità relativamente agli standard che si presceglie di definire e, soprattutto, manca la specificazione della verifica di tali livelli: non vengono indicate, nella maggioranza dei casi, le modalità, i tempi e le strutture dedicate a tale operazione.

Riguardo alle "Procedure di reclamo e modalità di rimborso e ristoro" (Sez. 4), pur essendo assicurato il diritto a proporre reclami e a ricevere eventualmente indennizzi, talvolta non è definita la

procedura medesima, circostanza che rende più complessa la proposizione del reclamo al soggetto erogatore e meno efficace il meccanismo di indennizzo.

In merito ai tempi di risposta ai reclami, le Carte propongono tempistiche differenziate, con una media intorno ai trenta giorni; a volte, inoltre, riportano l'impegno a tener conto della numerosità dei reclami pervenuti¹⁵.

Gli indennizzi, stabiliti in termini forfetari, vengono corrisposti per violazioni di standard relativi ad alcune prestazioni di volta in volta individuate dai singoli operatori; si è notata una certa variabilità delle prestazioni per le quali i soggetti erogatori hanno ritenuto opportuno corrispondere gli indennizzi forfetari e la preferenza per una corresponsione a seguito di richiesta scritta dell'utente piuttosto che automatica. Significativa la previsione di rimborso forfetario automatico in caso di violazione dei tempi massimi di attesa agli sportelli, comune a più operatori. Da segnalare, inoltre, la procedura di indennizzo automatico prevista per la violazione di alcuni standard da Publiacque Firenze, che prevede un incremento della somma indennizzata (fino ad un massimo di 260 Euro) qualora la corresponsione avvenga oltre un termine doppio rispetto a quello previsto (di novanta giorni); una procedura analoga è applicata da Smat Torino tramite la previsione di un incremento del rimborso per ogni settimana di ritardo su alcuni servizi. Inoltre, certamente utile per agevolare l'interrelazione con gli utenti, la disponibilità dei moduli per la presentazione dei reclami o per la richiesta di conciliazione, forniti in allegato alla Carta da Acquedotto Pugliese.

Relativamente alla tutela, è spesso indicato nella Carta il foro competente in caso di controversie ed è previsto il ricorso ad arbitri terzi come il difensore civico regionale (Seabo Bologna e Smat Torino) o a commissioni miste conciliative (Publiacque Firenze e Acquedotto Pugliese Bari). La Arin S.p.A. di Napoli ha invece istituito presso i suoi uffici un Garante per la tutela degli utenti.

¹⁵ Si veda, ad esempio, la Carta di Sidra S.p.A. Catania.

Oltre al contenuto dello Schema generale, spesso le Carte offrono informazioni ulteriori come l'elenco dei numeri telefonici utili per contattare l'esercente o l'indicazione degli istituti bancari convenzionati che praticano condizioni vantaggiose per le operazioni di pagamento delle bollette¹⁶.

Infine, molte delle Carte analizzate contengono l'impegno a garantire una partecipazione attiva dei cittadini e delle loro associazioni per il miglioramento del servizio, nonché la valutazione della soddisfazione degli utenti e della qualità percepita, assicurando, al contempo, una divulgazione dei risultati ottenuti nella forma di rapporti annuali. Anche in questo caso, tuttavia, l'impegno rimane per lo più formale e non è fornita indicazione delle tempistiche delle modalità attuative dello stesso.

Con particolare riferimento alla situazione di Roma, la Convenzione per l'affidamento del SII ad Acea ATO2 impegna il gestore a svolgere l'erogazione del servizio in modo da garantire un rapporto equilibrato con l'utenza. Tale rapporto è disciplinato dal Regolamento d'utenza e dalla Carta dei servizi. Entrambi costituiscono parte integrante della Convenzione e possono essere modificati su indicazione dell'Autorità d'Ambito in modo da tener conto dell'innalzamento dei livelli di servizio previsti dal Piano d'Ambito. Tuttavia, in diverse occasioni (rapporti semestrali e dichiarazioni pubbliche), il Garante del SII della Regione Lazio ha sottolineato come il processo di adozione di tale Carta dei servizi sia caratterizzato da diverse criticità.

La disponibilità del documento sul sito internet di Acea ATO2 si ha nella forma di un'elencazione molto scarna e non esaustiva mentre il grado di conoscenza del documento da parte degli utenti, non trovando sostegno in un'attività adeguata di informazione e comunicazione in capo al soggetto gestore, permane ancora assolutamente insufficiente.

Tuttavia, quanto disposto dalla Legge Finanziaria del Lazio per il 2004¹⁷, in base alla quale è stato fatto obbligo alle strutture regionali di consultare gli ATO nella fase di progettazione delle opere attinenti al servizio idrico integrato, sembra suggerire la necessità di rafforzamento di una sinergia istituzionale tra gli ATO e gli enti gestori (laddove siano già operanti gli affidamenti) e, ancora, di instaurare un rapporto dinamico e dialettico tra i due soggetti suddetti, gli utenti e le autorità di indirizzo e controllo.

Alla luce di tali indirizzi, la Carta dei servizi, qualificandosi non solo come occasione di promozione dell'immagine aziendale, merita ancor di più di divenire oggetto di confronti ed intese tra soggetto gestore e conferenza d'Ambito nonché strumento di tutela e comunicazione in grado di favorire la partecipazione attiva da parte dei cittadini al processo di revisione, aggiornamento e miglioramento del livello qualitativo del SII.

9.5.2 L'accessibilità commerciale del servizio: il contact center Acea per la rete idrica

Al fine di verificare le modalità con le quali l'azienda rende disponibili ai cittadini le informazioni sul servizio, e dunque l'accessibilità del servizio, l'Agenzia ha effettuato un'analisi del servizio di segnalazione dei guasti alla rete idrica gestito dal *contact center* dell'Acea attraverso il proprio numero verde (800.130.335), come già accennato nel paragrafo 1.3.2 del Cap. 1, Le tavole seguenti riportano le sintesi dei giudizi quali-quantitativi (valori) così come sono emersi nelle due fasi in cui è stato suddiviso il lavoro: "fase A", ovvero analisi dei livelli di servizio quali-quantitativi effettuata attraverso il "mystery call"; e "fase B", ossia analisi dei processi operativi di supporto al *contact center* realizzata tramite incontri presso la sede aziendale. Per la descrizione dei singoli aspetti si rimanda ancora una volta alla lettura del paragrafo 1.3.2.

¹⁶ Come nel caso di Seabo Bologna.

¹⁷ L.R. n. 2 del 27 febbraio 2004, art. 32.

Tav. 9.7 Standard dell'avvio del rapporto contrattuale nelle Carte dei servizi del settore idrico

Società	Standard avvio rapporto contrattuale								
	Tempo di Preventivazione		Tempo esecuzione allacciamento alla rete idrica	Tempo attivazione fornitura	Tempo riattivazione fornitura	Tempo cessazione fornitura	Tempo esecuzione allacciamento alla pubblica fognatura	Preventivazione e autorizzazione allo scarico in pubblica fognatura	Autorizzazione al conferimento presso impianto depurativo
	Senza sopralluogo	Con sopralluogo							
Acea Ato 2	9 gg o 45 gg se rete inesistente	9 gg o 45 gg se rete inesistente	No	9 gg	9 gg	No	9 gg	No	No
Acquedotto Pugliese S.p.A.	20 gg	40 gg	40 gg (*)	90 gg (*)	5 gg (*)	30 gg (*)	90 gg (*)	90 gg (*)	60 gg (*)
Seabo S.p.A.Bologna	Immediato	20 gg	15 gg o 40 gg se necessario intervenire sotto il manto stradale (*)	7 gg (*)	7 gg (*)	7 gg	No	No	No
Arin S.p.A.Napol	30 gg (*)	30 gg (*)	29 gg o 60 gg se necessario scavo.	9 gg (*)	No	No	No	No	No
Publiacque S.p.A.Firenze	15 gg (*)	15 gg (*)	20 gg (*)	7 gg (*)	5 gg (*)	5 gg	20 gg	No	No
Sidra S.p.A.Catania	10 gg (*)	30 gg (*)	15 gg o 40 gg se necessario intervenire sotto il manto stradale (*)	15 gg (*)	15 gg (*)	20 gg (*)	No	No	No
Smat S.p.A.Torino	15 gg (*)	15 gg (*)	30 gg (*)	15 gg (*)	11 gg (*)	21 gg (*)	7 gg	10 gg per ottenere l'autorizzazione e 30 gg per il sopralluogo	No
Metropolitane Milanesi S.p.A.	30 gg (*)	30 gg (*)	50 gg (*)	15 gg (*)	10 gg (*)	10 gg (*), e 30 gg per la cessazione definitiva	Definiti di volta in volta	30 gg (*)	No i

(*) Standard per i quali è previsto un indennizzo.

Tav. 9.8 Standard dell'accessibilità nelle Carte dei servizi del settore idrico

	Standard accessibilità al servizio				
	Periodo apertura al pubblico	Tempo medio attesa al telefono	Tempo medio attesa agli sportelli	Tempo risposte a richieste scritte e reclami	Rispetto appuntamenti concordati
Acea Ato 2		No	No	No	
Acquedotto Pugliese S.p.A.	Da lun. a ven. dalle 9.00 alle 13.00, mart. e gio. dalle 16.00 alle 18.00	No	40 min	30 gg per richieste, 45 gg per reclami (*)	2 ore
Seabo S.p.A.Bologna	Da lun. a ven. dalle 8.05 alle 12.25 e gio. 14.00-15.15	No	25 min (*)	20 gg (*)	4 ore
Arin S.p.A.Napol	Da lun. a ven. dalle 8.30 alle 12.30	No	19 min	27 gg (*)	4 ore
Publiacque S.p.A.Firenze	Da lun. a ven. dalle 8.30 alle 12.30, pomeridiano per appuntamento	4 min	15 min.	20 gg o 30 gg se necessario sopralluogo (*)	3 ore (*).
Sidra S.p.A.Catania	Lun. Merc. e Ven dalle 8.00 alle 12.30, Mart. e Giov. Dalle 8.00 alle 13.30 e dalle 14.40 alle 16.10	No	15 min	30 gg (*)	4 ore
Smat S.p.A. Torino	Dettaglio in allegato alla carta.	No	15 min	30 gg	1 ora (*)
Metropolitane Milanesi S.p.A.	Da lun. a ven. dalle 8.30 alle 12.30 e dalle 14.30 alle 16.00	No	15 min	20 gg (*)	90 min (*)

(*) Standard per i quali è previsto un indennizzo.

Tav. 9.9 Standard della gestione del rapporto contrattuale nelle Carte dei servizi del settore idrico

Società	Standard gestione del rapporto contrattuale					
	Rettifiche fatturazioni	Preavviso morosità	Riattivazione a seguito morosità	Verifica e interventi sul contatore	Verifica pressione	Tempo e numero verifiche contatore
Acea Ato 2	No	No		No	No	Almeno una volta all'anno
Acquedotto Pugliese S.p.A.	180 gg (*)	30 gg	2 gg	30 gg	15 gg (*)	Almeno una volta all'anno e previsto servizio guidato per autovettura e intervento entro 30 gg (*)
Seabo S.p.A.Bologna	3 gg se richiesta scritta e immediata se allo sportello, altrimenti 180 gg	No	2 gg	15 gg (*)	Rispetto appuntamento concordato	7 gg e letture da 2 per le normali forniture a 12 annuali
Arin S.p.A.Napol	No	19 gg	No	29 gg	No	No
Publiacque S.p.A.Firenze	20 gg	No	2 gg	No	No	7 gg
Sidra S.p.A.Catania	30 gg o contestualmente per segnalazioni allo sportello che non richiedano accertamenti	No	24 ore	15 gg per cambio o distacco e 7 gg per ritiro o verifica in sito o 30 gg in officina (*)	No	7 gg o 30 gg se in officina
Smat S.p.A. Torino	21 gg	10 gg	2 gg	14 gg (*)	21 gg (*)	Verifica entro 14 gg
Metropolitane Milanesi S.p.A.	30 gg (*)	20 gg	No	15 gg (*)	10 gg (*)	15 gg

(*) Standard per i quali è previsto un indennizzo.

Tav. 9.10 Standard della continuità nelle Carte dei servizi del settore idrico

Società	Standard continuità			
	Preavviso per interventi programmati	Durata massima delle sospensioni	Pronto intervento, tempo massimo per intervento	Previsioni in caso di crisi idrica
Acea Ato 2	1 gg	No	No	No
Acquedotto Pugliese S.p.A.	3 gg	15 ore	1 ora	Si
Seabo S.p.A.Bologna	2 gg	24 ore	6 ore per guasti al contatore e 8 per guasti alle tubazioni o allacciamenti interrati	Si
Arin S.p.A.Napol	No	23 ore	7 ore	Si
Publiacque S.p.A.Firenze	No	Da 12 a 24 ore	2 ore in caso di pericolo o 12 ore	Si
Sidra S.p.A.Catania	2 gg	Da 24 a 48	2 ore	Si
Smat S.p.A. Torino	1 o 2 gg	12 ore	1,5 ore; in caso di pericolo 8 ore	Si
Metropolitane Milanesi S.p.A.	2 gg	24 ore	2 ore	Si

(*) Standard per i quali è previsto un indennizzo.

Per quanto concerne l'analisi dei livelli di servizio quali-quantitativi, la sintesi dei risultati evidenzia un non sufficientemente adeguato livello di qualità nella gestione dei flussi telefonici: elemento di indubbia criticità è rappresentato dal valore dei tempi di attesa (ad esempio solo nel 19% dei casi i tempi di attesa per la formulazione della prima domanda all'operatore non hanno superato un minuto a fronte di uno standard tendenziale pari al 100%), il cui basso livello determina una significativa barriera all'accesso del servizio. Tuttavia, una volta che sia stata superata tale soglia, si riscontra una buona qualità delle risposte fornite.

La qualità del contatto con gli utenti sia in fase di apertura che chiusura di chiamata appare soddisfare solo in parte lo standard di servizio, in particolare per ciò che concerne la chiusura, dove si segnala-

no l'assenza di identificazione degli operatori e l'identificazione dell'ente solo nel 3% dei casi (standard tendenziali entrambi pari al 100%).

Con riferimento all'analisi dei processi operativi di supporto al *contact center*, tali caratteristiche si possono definire parzialmente soddisfacenti riguardo all'organizzazione e alla tecnologia utilizzata. Evidenti margini per un miglioramento sembrano esserci per l'aspetto relativo alla verifica della qualità dei livelli di servizio quantitativi e qualitativi e della copertura del servizio per l'aspetto relativo alla flessibilità.

L'intero processo operativo è attualmente oggetto di riorganizzazione. Il processo di cambiamento pone grande attenzione alla gestione dei picchi oggi gestiti con operatori sintetici (IVR) e non facilmente prevedibili per la natura stessa del servizio.

Tav. 9.11 Risultati dell'analisi dei livelli di servizio quantitativi e qualitativi del contact center di Acea

FASE A – ANALISI DEI LIVELLI DI SERVIZIO QUANTITATIVI E QUALITATIVI							
A.1. Accessibilità al Contact Center				A.2. Qualità del contatto con gli utenti		A.3. Qualità delle risposte	
1.Reperibilità	2.Costo e trasparenza	3.Accesso alle informazioni	4.Tempi di attesa	1.Apertura chiamata	2.Chiusura chiamata	1.Qualità dell'interazione	2.Qualità delle informazioni fornite
100	100	89	40	63	40	95	89
62/100 (□)				54/100 (□/-)		92/100 (+)	

Tav. 9.12 Risultati dell'analisi dei processi operativi di supporto al contact center di Acea

FASE B – ANALISI DEI PROCESSI OPERATIVI DI SUPPORTO AL CONTACT CENTER										
B.1. Tecnologia		B.2. Organizzazione				B.3. Copertura del servizio			B.4. Verifica della qualità	
1.Infrastruttura tecnologica	2.Canale di contatto	1. Responsabilità	2.Supervisione	3.Formazione operatori	4.Procedure	1.Presidio giornaliero	2.Presidio settimanale	3.Flessibilità nella gestione dei picchi/ eventi straordinari	1.Controllo qualità del contatto telefonico	2.Verifica livelli di servizio
50	100	100	100	50	50	100	100	0	0	0
63/100 (□)		75/100 (□)				70/100 (□)			0/100 (-)	