

Carta del servizio idrico integrato. Strumento di tutela per gli utenti

Pesaro, 21 ottobre 2011

L'importanza della Carta del SII nella tutela degli utenti

Intervento di Luciano Baggiani, Presidente dell'ANEA

L'introduzione della Carta del servizio nella gestione dei servizi pubblici locali rappresenta un passo fondamentale nel processo di ristrutturazione della pubblica amministrazione.

Identifica un nuovo approccio, in cui l'utente cessa di essere un mero soggetto amministrato e un destinatario passivo del servizio, divenendo un soggetto attivo nella gestione del servizio, con l'assunzione di precise responsabilità in tema di definizione delle condizioni di prestazione.

In questo modo, l'utente è posto al centro delle politiche di settore, è il portatore di precisi diritti e legittime pretese in tema di servizi pubblici, cui corrisponde l'obbligo dei gestori di rispondervi in maniera adeguata.

La Carta dei servizi è fondamentale per sostenere il processo di partecipazione degli utenti alla gestione dei SPL.

E' uno strumento di trasparenza, che si sostanzia attraverso l'esplicita dichiarazione dei diritti e dei doveri reciproci.

La stesura della Carta del servizio dovrebbe basarsi sulla contrattazione tra utenti e gestore, incentivando così la creazione di un rapporto fiduciario tra i vari soggetti, basato sull'assunzione di responsabilità in materia di qualità del servizio.

Con la Carta, il fattore "qualità" assume un ruolo di primo piano, accanto ai tradizionali obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità.

Consente agli utenti di far sentire la propria voce, che così diventano soggetti attivi che agiscono sia sulla domanda sia sull'offerta, attraverso la partecipazione diretta, il controllo di risorse, la difesa dei proprio diritti.

Come ci mostra l'analisi delle più significative esperienze all'estero, in primis in Gran Bretagna, le Carte dei servizi, se realmente interiorizzate dai gestori e in generale dalla pubblica amministrazione, e se realmente attuate come parte di una politica rivolta alla soddisfazione dell'utente, implicano cambiamenti sostanziali per la qualità dei servizi erogati.

In definitiva, con l'introduzione della Carta del servizio abbiamo un forte avvicinamento del gestore agli utenti, rafforzando quei processi di creazione di rapporti personalizzati da parte dei gestori.

Così, l'utente viene dotato di quegli strumenti che gli consentono di valutare la conformità del servizio erogato agli standard di qualità prefissati e di reclamare una compensazione in caso contrario.

La Carta è anche uno strumento dinamico: deve essere periodicamente aggiornata e migliorata con obiettivi sempre più ambiziosi.

In questo modo, si crea un circolo virtuoso che parte dalle esigenze degli utenti in tema di aspettative e attese relativamente ai servizi erogati, passa attraverso la percezione della qualità del servizio e la sua misurazione, per arrivare al miglioramento del processo produttivo.

L'introduzione nel nostro Paese della Carta dei Servizi è riconducibile alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, che definisce finalità, modi, criteri e strutture attraverso cui il servizio viene attuato, diritti e doveri, modalità e tempi di partecipazione, procedure di controllo che l'utente ha a sua disposizione.

Il successivo D.P.C.M. del 29.04.1999 ha introdotto in Italia lo "Schema generale di riferimento per la predisposizione della Carta del Servizio Idrico Integrato".

Nel Decreto si affermano importanti principi a favore degli utenti, in particolare facendo obbligo ai gestori di assicurare la partecipazione dei cittadini, cui va riconosciuto il diritto di accedere alle informazioni che li riguardano.

Si definiscono, inoltre, gli standard di qualità, permettendo di misurare i livelli di qualità del servizio effettivamente raggiunti ed il grado di soddisfazione degli utenti.

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

Nella redazione della Carta, il passo fondamentale da compiere è quindi l'individuazione di indicatori della qualità, in grado di misurare i livelli prestazionali del servizio erogato.

Il fattore qualità, infatti, è un fattore multi-dimensionale: non si può esprimere con un unico indicatore sintetico, ma va costruito un insieme di indicatori adeguatamente rappresentativi delle esigenze e delle aspirazioni di ciascun territorio.

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

La funzione di verifica dei livelli di qualità del servizio conseguiti è, in primo luogo, a carico del soggetto erogatore (monitoraggio interno), il quale deve rilevare il grado di raggiungimento degli obiettivi fissati nell'ottica del 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 (livelli di qualità raggiunti), rispetto agli obiettivi, devono essere pubblicati periodicamente, affinché gli utenti e il regolatore 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.

Il D.P.C.M. del 1999 contiene una serie di aspetti caratteristici del SII che devono essere inclusi nella Carta del servizio e sottoposti al processo di definizione di indicatori e standard.

Come noto, si tratta dei tempi e delle modalità di avvio e cessazione del rapporto contrattuale, di svolgimento delle relazioni con il pubblico, di gestione del rapporto contrattuale, di pagamento, di risposta ai reclami, di continuità del servizio e gestione delle emergenze, eccetera.

La disciplina della Carta del servizio idrico integrato è stata in seguito aggiornata dalla finanziaria 2008 (L.244 del 2007), in cui è stato stabilito che la sua adozione deve avvenire già in sede di stipula dei contratti di servizio.

Inoltre, allo scopo di aumentare la partecipazione della collettività alla definizione della qualità dei servizi, sono state introdotte modalità di coinvolgimento come la consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori.

Ma qual è lo stato di fatto delle Carte del SII in Italia?

Di indagini specifiche, a quanto ne sappiamo, ne esistono solo due.

Una del 2004, svolta dall'allora Comitato di Vigilanza, l'altra del 2009, contenuta nel Blue Book dell'anno scorso.

Dalla lettura congiunta di queste indagini emergono elementi interessanti di valutazione.

Anzitutto, salta subito all'occhio il fatto che in alcuni ATO, sebbene si sia proceduto all'affidamento, non è stata ancora elaborata la Carta del servizio.

Le analisi hanno inoltre dimostrato che, pur essendo sempre definiti i livelli degli standard che ciascun erogatore si impegna a rispettare, spesso manca la definizione delle modalità di verifica.

Il gestore, quindi, specifica i livelli di prestazione ma si astiene dall'indicare strutture interne o esterne deputate alla verifica del rispetto di tali livelli.

Riguardo alle Procedure di reclamo e modalità di rimborso e ristoro, talvolta è assente la specificazione della procedura medesima, cosa che comporta notevoli effetti sull'utenza in quanto rende più complesso la proposizione del reclamo al soggetto erogatore.

Infatti la mancanza della procedura determina la necessità di contattare il soggetto erogatore per conoscere modalità e recapiti di invio del reclamo: tale azione può scoraggiare l'utente che, quindi, rinuncia a comunicare il proprio disappunto.

Se questo è uno dei principali difetti riscontrati tra le carte analizzate, vi sono però dei casi in cui il soggetto esercente allega il modulo di reclamo, riducendo qualsiasi sforzo da parte dell'utenza e incentivando quindi alla segnalazione di un eventuale disservizio.

Tale prassi dovrebbe essere incentivata, prevedendo che la principale modulistica richiamata nelle carte sia allegata alle stesse.

Riguardo ai rimborsi, molto raramente sono automatici, cioè rilevati dallo stesso gestore, consentendo all'utente di non dover fare richiesta per ottenerlo.

La necessità di attivare una procedura per richiedere l'accredito del rimborso limita moltissimo l'efficacia dei medesimi, disincentivandone la richiesta da parte dell'utente.

La verifica del rispetto della carta è usualmente considerata al momento della revisione della stessa, anche se talvolta è previsto di indirizzare gli utenti non soddisfatti a strutture aziendali interne (ufficio relazioni) o soggetti esterni, tra cui comunemente si rimanda ad associazioni dei consumatori o a difensori civici.

In sostanza, al di là degli obblighi strettamente legali, vi è generalmente una scarsa attenzione al rapporto con l'utente, che a mio avviso è la conseguenza della scarsa partecipazione dei cittadini ai processi decisionali relativi alle condizioni di fornitura del servizio.

Talvolta si assiste, inoltre, ad un semplice recepimento dello schema generale, senza introdurre le personalizzazioni che lo schema stesso consente, avvalorando ancor

più l'impressione che l'individuazione dei diritti degli utenti nella Carta dei Servizi sia più un fatto formale che sostanziale.

In generale, mentre il tipo di attività per la quale è garantito il livello viene stabilito dallo schema generale del 1999 ed eventualmente integrato dalle AATO, il livello di prestazione è scelto dallo stesso soggetto esercente.

Tirando le somme, la capacità della Carta di migliorare la qualità percepita dall'utenza attiene, in primo luogo, all'individuazione dei livelli prestazionali specificati nella carta medesima.

Definire livelli in modo conservativo, in linea con le tempistiche e le modalità preesistenti, non consente di imprimere quell'orientamento al miglioramento delle prestazioni che invece è alla base del processo virtuoso richiesto dall'introduzione della carta.

In secondo luogo, la definizione di opportuni standard risulta inconcludente se degli stessi non è data adeguata informazione all'utenza.

Occorre quindi incentivare la pubblicazione degli indicatori, rafforzando la dimensione della comunicazione e dell'informazione.

In terzo luogo, va esaltata la dimensione della partecipazione, tanto nella fase di predisposizione dei livelli prestazionali, quanto nella verifica del loro rispetto, assicurando un ruolo particolare alle Associazioni a tutela dell'utenza.

Da ultimo, è essenziale che la Carta venga sottoposta a periodico scrutinio e aggiornamento, in modo da migliorare costantemente le prestazioni rese.

In questo quadro, le AATO, i regolatori locali, possono svolgere dei compiti fondamentali.

Al fine di evitare che la Carta dei servizi sia esclusivamente uno strumento di mera retorica aziendale, è essenziale che le AATO svolgano un ruolo di promozione di tale

strumento, integrandolo nella Convenzione di gestione e facilitando la sua periodica revisione.

Appare, inoltre, necessario che le AATO promuovano la definizione delle modalità in base alle quali si perviene all'individuazione dei livelli prestazionali, attraverso la partecipazione delle associazioni dei consumatori.

Va anche rafforzato il controllo delle AATO sul rispetto degli impegni assunti e istituiti meccanismi di penalità e premialità sulla base delle prestazioni raggiunte.

Le AATO devono anche vigilare affinché il gestore provveda alla puntuale pubblicazione dei dati sulle prestazioni raggiunte.

Quindi, oltre al livello degli standard e alle penali e premi associati, le AATO devono individuare, nella Convenzione di gestione, le metodologie di raccolta dei dati relativi agli standard di prestazione e le procedure di comunicazione delle informazioni, sintetiche o di dettaglio, riguardanti il rispetto degli impegni presi.

Infine, le AATO possono svolgere un ruolo importante nella composizione delle controversie in via extragiudiziale, limitando così il contenzioso e quindi le spese per gli utenti.

In definitiva, attraverso la promozione e l'implementazione della Carta del servizio, le AATO si devono impegnare a porre la tutela dell'utente al primo posto nella propria agenda di lavori.