5 Affidamento e gestione del servizio

Il presente capitolo appare per la prima volta nella Relazione del Comitato. Grazie all'avanzamento della riforma, si può quest'anno riferire al Parlamento non solo sulle ricognizioni e i piani di ambito ma anche sugli affidamenti avvenuti (par. 5.1), sulla scelta da parte di alcuni gestori del socio privato (5.2) nonché sui rapporti delle autorità di ATO con i gestori, quali si manifestano *in nuce* nelle Convenzioni tipo elaborate dalle Regioni (5.3) e quali si prospettano negli esempi sin qui rilevati di Carte dei servizi (5.4

5.1 Modalità degli affidamenti effettuati

Come si è visto nel capitolo sullo stato di avanzamento della riforma, 25 degli 84 ambiti insediati hanno affidato il servizio idrico integrato, che ora investe pertanto un totale di circa 20 milioni di abitanti, pari al 35% della popolazione del Paese.

Le forme di affidamento prescelte sono state diverse. Lo spartiacque è, evidentemente, l'art.35 che considera l'affidamento a terzi, previo esperimento della gara ad evidenza pubblica, l'unico modo di scelta del gestore possibile e tuttavia ammette in via transitoria anche l'affidamento diretto. Dispone infatti il comma 5 di tale articolo che gli ATO possano affidare, entro 18 mesi dalla data in vigore della legge (dunque entro il 30 giugno 2003), il servizio idrico a società di capitali partecipate unicamente da enti locali facenti parte del loro stesso territorio per un periodo non superiore a 5 anni e non inferiore a 3. Entro 2 anni dall'affidamento gli enti locali azionisti devono procedere ad una gara ad evidenza pubblica per la scelta di un socio privato che entri a far parte della società affidataria, con una quota non inferiore al 40% del capitale.

La gara per la concessione a terzi, tuttavia, è stata fatta solo da un ATO (quello di Frosinone, in Lazio), prima dell'emanazione dell'art.35.

Dei restanti 24, un solo ATO (Rimini) ha effettuato un affidamento diretto transitorio salvaguardando due S.p.A. preesistenti per un periodo transitorio di 10 e 3 anni., secondo quanto consentito dalla legge regionale dell'Emilia Romagna e non secondo quanto previsto dalla L:36/94 per il s.i.i.

Dei 23 ambiti che hanno posto in essere l'affidamento diretto, 8 hanno fatto l'affidamento diretto a S.p.A. a totale capitale pubblico. Di questi solo in Puglia l'affidamento è avvenuto prima dell'entrata in vigore dell'art.35.

Dei 15 ambiti che hanno effettuato un affidamento diretto a S.p.A. mista a prevalente capitale pubblico, 10 hanno affidato prima dell'entrata in vigore dell'art.35 mentre 3 ambiti hanno posto in essere l'affidamento transitorio di cui al comma 5. Due ambiti, infine, hanno affidato il s.i.i. per un periodo superiore a quello di cui al comma 5 in vigenza dell'art.35.

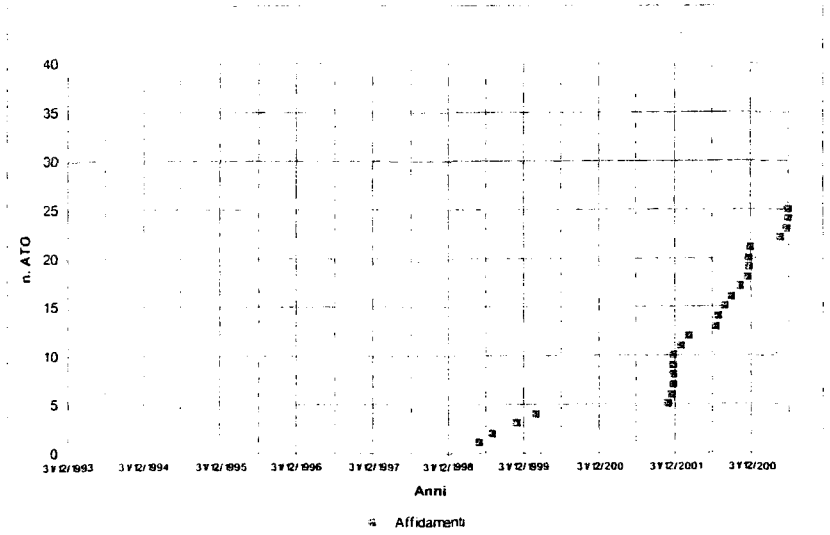
Due commenti al riguardo. Innanzitutto, appare di tutta evidenza la diffusa ostilità delle autorità di ATO nei riguardi della gara per l'affidamento del servizio; e ciò, come si dirà meglio in altra parte della Relazione, desta preoccupazioni sull'ulteriore avanzamento della riforma in uno scenario che prevede la gara come unico metodo di affidamento. In secondo luogo, va registrato l'impatto del suddetto comma 5.

A prescindere dai problemi interpretativi che ha posto e dei già menzionati rilievi critici della Commissione europea, è chiaro che lo scopo di questo comma era quello di evitare rallentamenti dovuti al passaggio dal vecchio al nuovo regime di affidamento dei

servizi a rilevanza industriale e di dare, anzi, un'accelerazione all'attuazione della riforma tramite la previsione di un periodo relativamente breve in cui porre in essere gli affidamenti transitori.

A questa funzione il comma 5 pare aver ottemperato, come emerge dalla figura qui di seguito che mostra un picco negli affidamenti posti in essere tra gennaio 2002 e giugno di quest'anno: 12 ambiti hanno proceduto ad affidamenti transitori, immediatamente preceduti da 8 affidamenti avvenuti nei due mesi precedenti l'emanazione della legge.

Figura 22 - Gli affidamenti degli ATO al 30 giugno 2003



5.2 *La gara per il socio privato*

Alcuni tra i gestori che hanno avuto l'affidamento diretto hanno proceduto alla scelta del socio privato attraverso una gara ad evidenza pubblica. La disponibilità di un'analisi dei bandi di gara, pubblicata recentemente[35], ci consente di fare alcune considerazioni concernenti sia il grado di apertura alla concorrenza per il mercato che i benefici che da questo possono derivare all'utente del servizio idrico. I bandi di gara offrono l'occasione anche per alcuni approfondimenti sulle recenti innovazioni normative introdotte con il D.M. 22 novembre 2001 e con l'articolo 35 della legge 448/2001.

Gli ambiti considerati sono tra loro piuttosto disomogenei quanto a popolazione residente e superficie, come risulta dalla successiva Tabella 42**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**.

Tabella 42 – Popolazione residente, superficie, volume erogato, estensione e dotazione pro capite delle reti di acquedotto e fognatura, investimenti previsti negli ATO esaminati

	Toscana – AATO 2 Basso Valdarno	Toscana – AATO 3 Medio Valdarno	Toscana – AATO 4 Alto Valdarno	Toscana - AATO 6 Ombrone	Umbria – ATO 2 Terni	Lazio – ATO 4 Meridionale Latina	Campania – ATO 3 Sarnese Vesuviano
Popolazione residente	766.268	1.205.188	298.224	352.199	220.837	596.292	1.454.925
Comuni	64	50	37	51	32	38	76
[illegible]	3.605	3.726	3.262	7.144	1.953	2.498	897

[35] Bardelli, L., Peruzzi, P., Sbandati, A. (2002). Il privato lo scelgo così. Differenze e analogie tra sette bandi di gara pubblicati dagli ATO per l'individuazione del partner che gestirà i servizi idrici. In: NET Economia dei servizi pubblici locali, anno IX, numero 27, Novembre – dicembre 2002.

	Toscana – AATO 2 Basso Valdarno	Toscana – AATO 3 Medio Valdarno	Toscana – AATO 4 Alto Valdarno	Toscana - AATO 6 Ombrone	Umbria – ATO 2 Terni	Lazio – ATO 4 Meridionale Latina	Campania – ATO 3 Sarnese Vesuviano
Densità (abitanti /Kmq)	213	323	91	49	113	239	1.621
Volume erogato previsto per il primo esercizio (mc x 1.000)	50.279	91.600	19.449	27.931	19.216	39.915	98.221
Km rete di acquedotto	6.614	6.364	1.947	2.186	2.295	2.504	4.007
Km rete di fognatura	2.256	3.703	1.140	1.343	690	1.252	1.689
metri/abitanti rete	8,6	5,3	6,5	6,1	10,4	4,2	2,8
metri/ abitanti rete	2,9	3,1	3,8	3,8	3,1	2,1	1,2
Investimenti previsti per l'intero periodo (€ x 1.000)	605.680	807.720	186.570	422.230	173.349	336.090	1.395.655
Investimenti pro capite	790	670	625	1.199	785	564	884

Fonte: elaborazione sui piani di Ambito

In relazione al tipo di procedura, si può fare riferimento alla distinzione utilizzata dalle direttive europee in materia di appalti pubblici, che descrivono tre diversi tipi di procedure:

- aperta, in cui l'amministrazione aggiudicatrice fissa i requisiti di ammissione, accetta ed esamina tutte le offerte pervenute da parte di imprese che li soddisfano;
- ristretta, in cui possono partecipare soltanto le imprese espressamente invitate dall'amministrazione aggiudicatrice, eventualmente rientranti tra quelle che soddisfano una serie di criteri resi noti nel bando;
- negoziata, in cui l'amministrazione aggiudicatrice può consultare diverse imprese di sua scelta e discutere con una o più di loro i termini del contratto[36].

Le prime due sono procedure generali, mentre la terza è utilizzabile soltanto nei casi espressamente previsti e deve comunque essere preceduta, salvo casi eccezionali e specificati nella direttiva, da un bando di gara[37]. Quindi ciò che distingue la procedura aperta dalle altre due è la mancanza del potere attribuito all'amministrazione aggiudicatrice di selezionare i candidati, mentre ciò che differenzia le prime due dalla procedura negoziata è la flessibilità della scelta, non rigidamente ancorata in quest'ultima alla comparazione di offerte formali.

Si osservi inoltre che nel D.M. 22 novembre 2001 la procedura per la selezione del concessionario della gestione del servizio idrico integrato è aperta, nell'intento di dare l'impulso massimo possibile alla concorrenza per il mercato nel settore. Questa impostazione viene poi adeguatamente completata, come risulterà evidente in seguito, dall'adozione di soglie di ammissione non particolarmente restrittive in rapporto alle realtà gestionali attualmente operanti in Italia. Anche i casi esaminati presentano una scelta prevalente per la procedura aperta rispetto a quella ristretta, come risulta dall'esame della successiva Tabella 43**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**.

[36] Si veda direttiva 93/37 art. 1, lett. e, f, g.
[37] Si veda direttiva 93/37, art. 7.2-3.

Tabella 43 – Società affidatarie, procedure adottate e quote messe a gara

Ambito	Affidamento avvenuto prima o dopo la procedura di gara	Società affidataria del s.i.i.	Procedura di gara	Quota del capitale messa a gara (%)
Toscana – ATO 2 Basso Valdarno	Prima	Acque S.p.A	Ristretta con lettera d'invito	45
Toscana ATO 3 Medio Valdarno	Prima	Publiacqua S.p.A	Ristretta con lettera d'invito	40
Toscana ATO 4 Alto Valdarno	Dopo	Nuove Acque S.p.A.	Aperta. Pubblico incanto	46
Toscana ATO 6 Ombrone	Prima	Acquedotto del Fiora S.p.A.	Aperta. Pubblico incanto	40
Umbria – ATO 2 Terni	Dopo	Valle umbra servizi S.p.A.	Aperta – Pubblico incanto	24
Lazio – ATO 4 Meridionale Latina	Dopo	Acqualatina S.p.A.	Aperta. Pubblico incanto	49
Campania – ATO 3 Sarnese Vesuviano	Prima	G.O.R.I. S.p.A.	Aperta. Pubblico incanto	19

Fonte: elaborazioni sui bandi pubblicati e in corso di pubblicazione

Riguardo alla percentuale di capitale messa a gara, si rileva una sostanziale convergenza su quote pari o superiori al 40%, poiché solo l'ATO 2 Umbria e l'ATO 3 della Campania hanno selezionato un partner privato per una partecipazione azionaria inferiore, rispettivamente del 24% e del 19%.

Per quanto riguarda i criteri di ammissione, i parametri di riferimento sono pressoché simili per tutti gli ambiti. Ai partecipanti si richiede di aver gestito i servizi idrici per un certo numero di abitanti, di avere un determinato fatturato derivante dalla gestione degli stessi servizi, di avere un certo ammontare di patrimonio netto. In alcuni è richiesta inoltre la disponibilità di linee di credito, infine, per in tutti è richiesta una fideiussione per la partecipazione alla gara. Popolazione servita, fatturato e patrimonio netto, e in alcuni casi disponibilità di credito per finanziare gli investimenti del Piano d'Ambito costituisco i principali requisiti di ammissione.

La misura o l'entità dei requisiti non è tuttavia altrettanto omogenea. Generalmente i requisiti di ammissione sono definiti con riferimento alle grandezze più significative del servizio che viene messo a gara. Al partecipante viene richiesto di avere una esperienza o una capacità di gestione che in una certa misura proporzionale a quella che dovrà affrontare la società a cui viene affidato il servizio e per la quale gareggia per ottenere una quota della proprietà. La comparazione ha quindi come riferimento il rapporto fra il valore richiesto del requisito e quello che caratterizza l'Ambito per le sue grandezze (popolazione) e le previsioni contenute nel Piano (fatturato, investimenti, finanziamenti).

Anche il D.M. 22 novembre 2001, nel definire i criteri di ammissione, fa riferimento alla popolazione servita e al fatturato, stabilendo una precisa modalità di calcolo con riferimento alla popolazione dell'Ambito e al fatturato previsto dal Piano per il primo anno di gestione. Il criterio che emerge dalle modalità di calcolo del D.M. è quello di definire soglie di ammissione basse, in modo da ottenere un numero maggiore di concorrenti e facilitare così lo sviluppo della pressione concorrenziale a vantaggio dell'efficacia delle procedure di gara.

La disponibilità dei dati della popolazione e dei dati relativi alla previsione del fatturato del primo anno contenuti nei Piani di Ambito, ci consente di comparare i

requisiti previsti dai diversi ambiti con quelli che scaturirebbero dall'applicazione, in ciascun Ambito, dei criteri previsti dal D.M.. Se guardiamo i dati relativi al criterio della popolazione, le soglie previste dal D.M. sono generalmente più basse di quelle previste dagli ambiti. Se si esclude l'Ambito di Latina, tutti gli altri hanno utilizzato soglie di ammissione più elevate. I valori più alti si hanno per l'Ambito dell'Alto Valdarno[38] con una richiesta di popolazione servita di 400.000 abitanti contro i 118.999 che deriverebbero dall'applicazione dei calcoli previsti dal D.M..

I dati relativi al criterio del fatturato minimo confermano che gli ambiti hanno adottato soglie più elevate di quelle previste dal D.M. Il dato più macroscopico è quello dell'Ambito dell'Alto Valdarno con 77 milioni contro i 8,5 che si sarebbero ottenuti dall'applicazione dei calcoli previsti dal D.M. Anche per gli ATO dell'Ombrone e di Latina le soglie previste dai bandi per il fatturato sono assai più elevate di quelle previste dal D.M..

Una delle condizioni affinché la gara consenta di sviluppare il massimo della pressione concorrenziale, è sicuramente quella di assicurare il maggior numero possibile di concorrenti. La definizione di una soglia più o meno elevata dei criteri di ammissione condiziona il numero dei partecipanti e, di conseguenza, contribuisce a determinare il livello di pressione concorrenziale. Pur non essendo possibile stabilire una relazione diretta fra il numero dei partecipanti e il livello di pressione concorrenziale, la stima dei potenziali partecipanti può rappresentare una prima approssimazione dell'efficacia della procedura di gara.

La disponibilità del data base relativo ai dati delle sole delle aziende pubbliche italiane[39] che operano nel settore dei servizi pubblici locali, ci consente di effettuare una prima stima[40]. Applicando i criteri di ammissione, nelle loro specificazioni quantitative e temporali, relativamente alla popolazione servita e al fatturato minimo, si ottengono i dati sintetizzati nella **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**.Tabella 44.

[38] A questo proposito è utile ricordare che la gara per la scelta del socio privato è stata effettuata per l'Ambito dell'Alto Valdarno prima che dell'emanazione del DM.

[39] Confservizi Cispel. Compendio Statistico, anni 1998, 1999, 2000.

[40] Si tratta di una stima per difetto, in quanto si prendono in considerazione le sole aziende italiane.

Tabella 44 –Requisiti dei bandi, requisiti ex D.M. 22/11/2001 e numero aziende italiane con i requisiti richiesti - Sintesi

ATO	unità di misura	Toscana – AATO 3 Medio Valdarno	Toscana – AATO 2 Basso Valdarno	Toscana - AATO 4 Alto Valdarno	Toscana – AATO 6 Ombrone	Umbria – ATO 2 Terni	Lazio – ATO 4 Meridionale Latina	Campania – ATO 3 Sarnese Vesuviano
Popolazione dell'ATO di riferimento	unità	1,207,359	766,179	297,497	354,269	220.837	596,292	1.454.925
Popolazione servita	unità	500,000	400,000	400.000	150,000	220.000	200.000	1.000.000
Numero imprese italiane con requisito	unità	**7**	**10**	**8**	**18**	**18**	**16**	**3**
Popolazione minima ex D.M. 22 novembre 2001	unità	320.736	269.854	118.999	141.708	88.335	218.888	345.493
Numero imprese italiane con requisito	unità	**11**	**13**	**26**	**23**	**30**	**18**	**9**
Fatturato previsto dal Piano di Ambito per il primo anno	ml. €	96,7	56,6	21,6	31,8	18,7	39	80,4
Fatturato realizzato nel s.i.i.	ml. €	25	20	77	10	25,8	19	46
Numero imprese italiane con requisito	ml. €	**10**	**13**	**7**	**27**	**10**	**14**	**6**
Fatturato minimo ex D.M. 22 novembre 2001	ml. €	19,7	15,7	8,5	11,5	7.5	13,7	18,0
Numero imprese italiane con requisito	ml. €	**14**	**17**	**34**	**23**	**35**	**19**	**15**

Fonte: elaborazioni sui bandi pubblicati e in corso di pubblicazione

Naturalmente alle soglie più elevate dei bandi rispetto a quelle del D.M., corrispondono un numero inferiore di potenziali partecipanti. Tale differenza è più accentuata per l'Ambito dell'Alto Valdarno (8 contro i 26 del D.M.) ma, seppure in misura diversa, è significativa anche per gli altri ambiti.

Differenze analoghe si presentano per i criteri di ammissione relative al fatturato minimo. Il numero delle imprese è tuttavia maggiore, sia che ci si riferisca alle soglie dei bandi, che a quelle del D.M.

La differenza maggiore riguarda ancora l'Ambito dell'Alto Valdarno (7 contro i 34 del D.M.). L'applicazione contemporanea dei due criteri porta, ovviamente, a prevalere quello più restrittivo e quindi quello relativo alla popolazione servita.

All'esperienza pionieristica dell'Ambito dell'Alto Valdarno, che per primo ha affrontato la gara per la scelta del socio privato, dove hanno prevalso criteri di ammissione più elevati degli elementi che caratterizzano l'Ambito (popolazione e fatturato previsto), seguono quelle degli altri ambiti per i quali le soglie di ammissione sono inferiori a quelle proprie ma ancora elevate rispetto a quelle previste dal D.M..

Per quanto riguarda la valutazione delle offerte, l'esame della successiva Tabella 45**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** evidenzia una scelta largamente prevalente per il criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Come noto, tuttavia, l'adozione di tale criterio non implica automaticamente un'univoca identificazione dei parametri adottati, poiché di volta in volta può essere impiegato un diverso peso per la componente tecnica dell'offerta o per quella economica. I dati riportati supportano tale considerazione, poiché si ha una offerta economica che pesa per l'80% negli ATO 2 e 3 della Toscana, mentre è solo pari ad 1/3 nel caso dell'ATO 4 del Lazio e del 30% nel caso dell'ATO 2 Umbria.

Inoltre, la cosiddetta "offerta economica" può essere riferita ad aspetti molto diversi tra loro ed in parte anche confliggenti: infatti può riguardare sia la riduzione della tariffa da praticare all'utenza (espressamente citata tra i criteri solo nella procedura dell'ATO 4 del Lazio e dell'ATO 2 dell'Umbria), sia la valorizzazione della quota di capitale da cedere. In merito all'offerta economica, si deve comunque segnalare una particolare attenzione da parte delle amministrazioni aggiudicatici rispetto al tema della solidità patrimoniale del gestore costituito o costituendo, che pone sovente in secondo piano l'aspetto della riduzione della tariffa. Il caso limite di questo approccio è rappresentato dall'ATO 6 della Toscana, nel quale l'unico criterio di valutazione è il massimo sovrapprezzo azionario. Si può inoltre osservare, in breve, che il criterio di valutazione adottato da tale ATO esclude la possibilità di indirizzare in modo diretto la pressione competitiva in fase di gara nella direzione di rendere più efficiente la gestione, non essendo richiesto ai partecipanti di formulare proposte al riguardo. Questo limite può essere tuttavia mitigato ex-post, qualora il concorrente che si aggiudica la gara deve riuscire a rendere proficua una partecipazione che ha acquisito in base ad una offerta risultata superiore a quella dei concorrenti, e può farlo solo mediante adeguati miglioramenti di efficienza. Tuttavia, tali dinamiche virtuose difficilmente possono essere destinate, anche in parte, a beneficio dell'utenza, poiché vi è la possibilità di ridurre l'incentivo del socio a perseguirle.

Tabella 45 – Valutazione delle offerte

Ambito	Criteri di valutazione delle offerte	Peso offerta tecnica	Peso offerta economica	Altro	Previsione di trattativa migliorativa
Toscana – ATO 2 Basso Valdarno	Offerta economicamente più vantaggiosa	20/100	80/100	-	Si
Toscana – ATO 3 Medio Valdarno	Offerta economicamente più vantaggiosa	20/100	80/100	-	Si
Toscana – ATO 4 Alto Valdarno	Offerta economicamente più vantaggiosa	50/100		50/100	Si
Toscana – ATO 6 Ombrone	Miglior prezzo: sovrapprezzo azioni	-	100/100	-	No
Umbria – ATO 2 Terni	Offerta economicamente più vantaggiosa	70/100	30/100	-	No
Lazio – ATO 4 Meridionale Latina	Offerta economicamente più vantaggiosa	100/150	50/150	-	No
Campania – ATO 3 Sarnese Vesuviano	Offerta economicamente più vantaggiosa	35/100	45/100	20/100	Si

Fonte: elaborazioni sui bandi pubblicati e in corso di pubblicazione

Da questo primo esame emerge una netta differenza rispetto ai criteri formulati nel D.M. 22 novembre 2001, nel quale si stabilisce che il criterio di carattere economico della minimizzazione del montante delle entrate tariffarie previsto per l'intero arco della concessione abbia un peso non inferiore all'insieme degli altri criteri di tipo tecnico, organizzativo e ambientale. Tale netta differenza non può che tradursi in una minore efficacia delle procedure descritte rispetto a quella prevista dal citato D.M. nel perseguimento dell'obiettivo della tutela dell'utenza.

Un'ulteriore considerazione deve essere fatta rispetto alla voce "altro", nella quale si sono riportati i pesi dei criteri di valutazione fondati essenzialmente sulle esperienze di gestione pregresse, notoriamente invarianti rispetto alla pressione competitiva. Sebbene sia comprensibile la necessità di individuare un partner gestionale dotato di adeguate esperienze pregresse, non si può fare a meno di osservare come tale esigenza debba essere soddisfatta mediante una idonea definizione dei criteri di ammissione alla procedura di gara.

5.3 Le Convenzioni tipo approvate dalle Regioni

Le Convenzioni tipo, chiamate a definire il prototipo del *"contratto di servizio"* fra l'Autorità di Ambito e il soggetto gestore del servizio idrico integrato, sono un tassello fondamentale del processo di attuazione della legge 36/94. Il *"contratto di servizio"* denominato dalla stessa legge *"convenzione di gestione"*, da stipulare *"in conformità"*, *"sulla base"* o *"secondo lo schema"* della Convenzione tipo, ha infatti un ruolo chiave sia nella attivazione che nel successivo funzionamento del servizio.

La legge 36/94 stabilisce che sono le Regioni ad adottare la Convenzione tipo e il relativo Disciplinare per regolare i rapporti fra gli Enti locali e il gestore del servizio idrico integrato. In coerenza con il suo carattere di legge di principi ed indirizzi la legge si limita poi ad indicare i contenuti minimi e a individuare alcuni elementi significativi che la Convenzione tipo deve contenere. Per le stesse ragioni non interviene sulle modalità con cui essa deve essere adottata, lasciando alle Regioni piena autonomia al riguardo.

La specifica ricognizione in merito alle Convenzioni tipo, realizzata lo scorso anno dal Comitato, con il censimento e l'esame degli adempimenti compiuti dalle Regioni, ha

consentito di acquisire ulteriori e significativi elementi di valutazione sullo stato di avanzamento del processo di riforma dei servizi idrici. L'analisi, anche in termini comparativi, delle disposizioni e dei contenuti delle Convenzioni tipo adottate dalle Regioni ha consentito, in particolare, sia di verificare come siano stati recepiti e attuati i principi e gli indirizzi dettati in merito dalla legge 36/94 e confermati nelle disposizioni statali emanate in attuazione della medesima (in particolare nel DPCM 4 marzo 1996 e nel DM 1 1gosto 1996), sia di valutare la capacità e l'efficacia delle stesse Convenzioni tipo di promuovere ed orientare la stesura e la stipula delle *"convenzione di gestione"* da parte delle Autorità di Ambito.

Le Regioni hanno generalmente stabilito le modalità di adozione delle Convenzioni tipo e del Disciplinare con la legge attuativa della legge statale 36/94 che, fra l'altro, era chiamata a delimitare gli Ambiti Territoriali Ottimali e a configurare il Servizio Idrico Integrato nella regione. Tutte le Regioni hanno approvato questa legge, tranne la Regione Trentino-Alto Adige esentata dal farlo per effetto di una sentenza della Corte Costituzionale.

I modi prescelti per la definizione e l'adozione delle Convenzioni tipo sono stati diversi. Due Regioni lo hanno fatto direttamente con la legge, tredici hanno stabilito che l'adozione della Convenzione tipo e del Disciplinare tecnico avvenisse con atto successivo: tre di queste con delibera del Consiglio regionale e le altre dieci con delibera della Giunta. Le leggi di tre Regioni non contengono nessuna indicazione in merito a queste modalità di adozione. Una regione infine, la Sardegna, non ha previsto l'adozione preventiva della Convenzione tipo, limitandosi a stabilire che la Giunta regionale approva la convenzione predisposta dall'Autorità dell'unico ambito regionale.

Delle diciannove Regioni che sono tenute a farlo, solo dodici avevano adottato la Convenzione tipo al 30 settembre 2002. Esse sono: Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto.

5.3.1 Analisi delle Convenzioni tipo

Le dodici Convenzioni tipo approvate e disponibili costituiscono un campione significativo per una analisi su come la normativa regionale ha recepito e attuato la legge 36/94 e per una prima valutazione di quanto le stesse Convenzioni tipo sono in grado di orientare e incidere sulla stipula delle *"convenzione di gestione"* al fine di garantire efficacia, efficienza ed economicità al funzionamento del Servizio Idrico Integrato.

E' da dire che molte delle Regioni adempienti hanno adottato la Convenzione tipo in tempi ormai lontani, di poco successivi all'entrata in vigore della legge 36/94. Questo segnala che la volontà delle Regioni era di mettere tempestivamente a disposizione degli Enti locali questo strumento per favorire e sollecitare una rapida attivazione del Servizio Idrico Integrato, ma anche che l'adozione delle Convenzioni tipo è avvenuta senza la possibilità di una verifica con concrete esperienze.

Una verifica che comincia, invece, ad essere oggi possibile alla luce delle prime esperienze di affidamento e di gestione in 25 ambiti che, completato il percorso di organizzazione del nuovo servizio, sono giunti a stipulare la *"convenzione di gestione"*.

D'altra parte, sono solo le esperienze compiute in questi anni, prima nel riordino e nella riorganizzazione dei servizi, ora con gli affidamenti e l'avvio delle nuove gestioni, che consentono di individuare con più sicurezza e cognizione i requisiti a cui devono rispondere le Convenzioni tipo, nonché i *"contratti di servizio"* che da esse derivano,

per garantire efficacia e buon funzionamento al servizio idrico integrato. Essi possono, schematicamente, essere così indicati:

- dare certezza al committente istituzionale, ovvero l'Autorità di Ambito, del pieno realizzarsi degli obiettivi, qualitativi e quantitativi, stabiliti con il Piano d'Ambito e di cui deve rispondere sia agli Enti locali, sia ai cittadini-utenti;

- dare condizione di certezza e stabilità al soggetto gestore, affinché possa svolgere in modo profittevole la sua attività imprenditoriale in un quadro di regole che consenta agli utenti e alla comunità di beneficiare della gestione e dell'innovazione industriale del servizio e impedisca gli indebiti vantaggi della condizione di monopolio;

- prevedere modalità e strumenti operativi per favorire, pur in una chiara distinzioni dei ruoli, un rapporto di collaborazione e cooperazione fra Autorità di Ambito e Gestore, al fine di un generale e reciprocamente vantaggioso recupero di efficienza, efficacia ed economicità nel funzionamento e nell'erogazione del servizio.

Anche per questo, la ricognizione e l'analisi compiuta dal Comitato di vigilanza sulle Convenzioni tipo può essere funzionale a un duplice obiettivo: sollecitare le Regioni che ancora non l'hanno fatto a procedere all'adozione della Convenzione tipo, rappresentando questa una condizione affinché anche in quelle realtà si acceleri e si completi il percorso di costituzione del servizio idrico integrato; fornire elementi conoscitivi e valutazioni utili per un'eventuale revisione ed aggiornamento delle Convenzioni tipo già adottate e, comunque, per contribuire a una riflessione utile a perfezionare i contenuti e l'efficacia delle stesse convenzioni e, più in generale, dell'impianto regolativo del servizio.

Le novità introdotte dall'art.35 della legge 448/2001 e da altri successivi provvedimenti hanno, del resto, reso attuale l'eventualità ed opportunità di una rivisitazione delle Convenzioni tipo. Con il ricorso alla gara per l'affidamento del servizio, ad esempio, la definizione di diversi aspetti del rapporto contrattuale diventa oggetto della competizione e dovrà essere risolta dal suo esito. Questo comporta, da una parte, che sia definita una preventiva *"proposta di contratto di servizio"*, con una puntuale ed esaustiva rappresentazione dei diritti e dei doveri del gestore in merito a tutti gli aspetti di organizzazione e funzionamento del servizio idrico integrato e, dall'altra, che sulla base degli esiti della gara si stipuli una *"convenzione di gestione"* idonea a garantirne il rispetto nel concreto esercizio della gestione.

In quanto ai contenuti delle Convenzioni tipo finora adottate, essi possono essere valutati secondo due criteri fondamentali. Il primo riguarda il recepimento dei dettati della legge 36/94 e delle conseguenti disposizioni attuative, in particolare il recepimento dei requisiti minimi indicati dal secondo comma dell'art.11 della legge. Il secondo concerne la capacità e l'efficacia delle Convenzioni tipo di promuovere e orientare la stesura e la stipula delle *"convenzioni di gestione"* da parte delle Autorità di Ambito.

Le soluzioni adottate dalle Regioni, quanto alla struttura e all'articolazione delle Convenzioni tipo ed al loro carattere più o meno vincolante per le Autorità di Ambito nella stesura delle convenzioni di gestione, sono numerose e diverse.

Si va dal caso in cui la Convenzione tipo e il relativo Disciplinare Tecnico presentano una struttura complessa e ben articolata, volta a disciplinare tutti gli aspetti del rapporto contrattuale; a quello che vede la convenzione ridotta ad un semplice disciplinare contrattuale, senza l'adozione di un vero e proprio disciplinare tecnico. In altri casi ancora, gli elementi relativi al disciplinare tecnico sono direttamente inseriti

nella convenzione, con la possibilità di ulteriori specificazioni o della predisposizione di un disciplinare tecnico da parte delle Autorità di Ambito. La congruità e l'efficacia di queste diverse soluzioni dovranno essere valutate alla luce delle *"convenzioni di gestione"* che ciascuna Convenzione tipo genererà.

In quanto al carattere vincolante delle Convenzioni tipo si distinguono due fattispecie. La prima, più vicina e coerente al concetto di *"convenzione tipo"*, ammette esplicitamente o implicitamente che i contenuti proposti possano essere eventualmente integrati da parte delle Autorità di Ambito *"al fine di meglio circostanziare e regolare"* gli aspetti della gestione del servizio. La seconda, più rigida, si limita a stabilire che *"i rapporti fra le Autorità di Ambito e i soggetti gestori...sono regolati dalla Convenzione tipo e relativo Disciplinare"*.

Tutte le Convenzioni tipo adottate intervengono in materia di durata dell'affidamento, in ottemperanza al punto c) del secondo comma dell'art.11 della legge 36/94, andando, generalmente, a precisare in modo opportuno il momento da cui decorrono gli effetti contrattuali, che può essere diverso da quello della stipula della convenzione di gestione. Nella maggioranza dei casi è demandato all'Autorità di ambito di stabilire la durata effettiva dell'affidamento, in termini non comunque superiore a 30 anni, come stabilisce la legge. Fanno eccezione il caso della Toscana, che stabilisce una durata fissa di 25 anni, e quello dell'Emilia-Romagna che distingue fra affidamenti provvisori, con periodi di durata differenziati, e affidamento definitivo con la durata prevista dalla legge.

5.3.2 Aspetti tecnici e tariffari della gestione

Tre sono le questioni che meritano di essere segnalate: il rapporto con i Piani d'Ambito, la normativa riguardante la tariffa e la revisione tariffaria, il canone di concessione.

Il Piano d'Ambito – com'è noto – costituisce insieme un presupposto ed uno dei principali riferimenti ed allegati della *convenzione di gestione*. Con la stipula di quest'ultima, il gestore accetta gli obiettivi e gli obblighi che derivano dal Piano in materia di investimenti, di livello dei servizi e di tariffe. Le Convenzioni tipo dedicano quindi opportunamente spazio a queste problematiche.

Per quanto riguarda gli investimenti, in molte Convenzioni tipo l'attenzione è rivolta a vincolare il gestore a realizzare gli interventi programmati, non solo nei tempi, ma anche con le modalità stabilite dall'Autorità di Ambito. In questi casi sono a tal fine definiti quali siano gli interventi di manutenzione ordinaria e quelli di manutenzione straordinaria, programmati e imprevisti, nonché quali siano le nuove opere da realizzare.

Lo stretto legame tra gli interventi da realizzare e gli obiettivi da raggiungere è esplicitato, in alcune Convenzioni tipo, classificando gli interventi sotto forma di interventi strutturali e standard tecnici: una classificazione finalizzata a favorire e rendere più incisiva la verifica, da parte delle Autorità di Ambito, del raggiungimento degli obiettivi del Piano mediante l'esame degli indicatori abbinati ai progetti di intervento o alle opere da realizzare, che non sempre trova però una compiuta definizione nelle stesse Convenzioni tipo. Altre Regioni compiono una scelta più semplice e meno incisiva, affidando la verifica dell'attuazione di quanto previsto dal Piano ad una relazione annuale predisposta dal gestore. In questi casi non risulta affrontata e sviluppata, in particolare, la tematica delle varianti al programma degli interventi.

La questione dei livelli di servizio è generalmente affrontata dalle Convenzioni tipo in via generale, lasciando al Disciplinare tecnico la definizione dei singoli livelli, e spesso ci si limita a richiamare i livelli minimi di servizio, ovvero i livelli di qualità di cui ai DPCM 4 marzo 1996 e 27 gennaio 1994. Solo in alcune Convenzioni tipo viene fatta una differenziazione tra livello dei servizi esistenti al momento dell'affidamento e livelli-obiettivo da realizzare con l'attuazione del Piano d'Ambito.

Le Convenzioni tipo dedicano maggiore attenzione al capitolo della tariffa e della revisione tariffaria. In tutte è dedicato ad esso almeno un articolo, con intrecci e rimandi, a seconda dei casi, al Piano d'Ambito o al Disciplinare tecnico. La normativa non risulta però sempre adeguatamente articolata e pregnante.

La normativa sulla revisione tariffaria, che – va ricordato – è espressione del potere di controllo delle Autorità di Ambito, non è invece prevista in tutte le Convenzioni tipo; in molte ci si limita a riprodurre, in modo più o meno fedele, il testo degli articolo 8 e 9 del D.M. 1 agosto 1996.

La questione principale che per questa tematica emerge dall'esame delle Convenzioni tipo è, comunque, quella del *"canone di concessione"*. Nonostante non sia previsto da alcuna norma della legge 36/94 e risulti in contrasto con il *"Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato"* di cui al D.M. 1 agosto 1996, tutte le Convenzioni tipo prevedono, infatti, il pagamento, da parte del gestore all'Autorità di Ambito, di un canone annuo da distribuire fra i comuni dell'ambito. In alcune è poi previsto che esso possa essere aggiornato annualmente, e in altre che il mancato pagamento porti alla risoluzione immediata della convenzione.

5.3.3 L'attività di verifica e controllo

Si fa riferimento per queste attività ai poteri attribuiti all'Autorità di Ambito e agli obblighi imposti al gestore ai sensi del D.M. 1 agosto 1996 e alla Carta dei Servizi.

Generalmente le Convenzioni tipo provvedono a una definizione, più o meno dettagliata, dei poteri dell'Autorità di Ambito. Alcune di esse distinguono fra poteri di indirizzo e programmazione e poteri di verifica e controllo in senso stretto.

Fra i primi si prevedono, ad esempio, l'emanazione di direttive e il ricorso ad atti interpretativi. Questi ultimi possono rappresentare importanti e utili strumenti a disposizione delle Autorità di Ambito per chiarire le modalità di gestione del servizio da parte del gestore e correggere eventuali fraintendimenti, anche e soprattutto a garanzia degli utenti.

Per l'esercizio dei poteri di controllo da parte delle Autorità di Ambito, le modalità previste dalle Convenzioni tipo sono diverse: possibilità di compiere ispezioni, di richiedere informazioni sui diversi aspetti delle attività di gestione, di attivare controlli attraverso strumenti e procedure informatiche. In un caso si prevede anche che l'Autorità di Ambito possa esercitare la sua attività rilevando direttamente il grado di soddisfazione degli utenti relativo al servizio.

In un certo numero di Convenzioni tipo il tema del controllo è invece affrontato puntando maggiormente sulla definizione degli obblighi del gestore. In tal caso, largo spazio è dedicato agli obblighi di comunicazione, finalizzati a creare un flusso informativo tra gestore e Autorità di Ambito sugli aspetti fondamentali della gestione, sui quali dovrà incentrarsi il controllo. A questo riguardo è da segnalare l'efficacia che può derivare dalla scelta, fatta da due convenzioni, di specificare precisi indicatori

relativi ai livelli di qualità, agli standard organizzativi e alla realizzazione degli interventi, da utilizzare e a cui attenersi negli obblighi di comunicazione del gestore.

In questa parte delle Convenzioni tipo è normalmente collocata anche la normativa sulla Carta dei Servizi: scelta giustificata dal fatto che l'Autorità di Ambito è chiamata, come stabilisce il DPCM 29 aprile 1999, a vigilare e a garantire i *"livelli di qualità del prodotto e del servizio"* di cui la Carta è la principale espressione. Ai sensi dello stesso DPCM i contenuti della Carta devono essere oggetto di valutazione in sede di affidamento del servizio, e la stessa deve costituire uno degli allegati al *"contratto di servizio"*.

Tutte le Convenzioni tipo, tranne una, assolvono a questa prescrizione normativa. In alcune di esse si prevede che la Carta dei Servizi debba essere sottoposta a verifica annuale e che il mancato rispetto delle sue indicazioni valga come inadempimento parziale, tale da produrre penali a carico del gestore oltre che rimborsi a favore degli utenti. Altre convenzioni completano la regolamentazione con la previsione che eventuali modifiche alla Carta dei Servizi, tali da avere ripercussioni sulla tariffa, devono essere preventivamente concordate tra l'Autorità di Ambito e il gestore o che l'innalzamento dei livelli di servizio, dovuto al realizzarsi degli obiettivi del Piano d'Ambito, determina un aggiornamento della Carta stessa.

5.3.4 Garanzie e sanzioni

In tutte le Convenzioni tipo ricorre almeno un articolo sulle garanzie che impegnano il gestore al puntuale adempimento degli obblighi nascenti dalla convenzione e alla buona esecuzione del servizio. La normativa risulta però alquanto disomogenea e a volte incerta in riferimento ai modi e ai termini in cui tali garanzie devono essere prestate.

La sostituzione del gestore, nello svolgimento del servizio o nella realizzazione di singoli interventi, quale misura a carattere temporaneo necessaria per la tutela dell'interesse pubblico, è un altro istituto presente in tutte le Convenzioni tipo. In modo più o meno dettagliato, esse stabiliscono i casi in cui la misura è possibile e attribuiscono all'Autorità di Ambito la facoltà di provvedere direttamente o ricorrendo a soggetti da essa incaricati.

Le Convenzioni tipo trattano poi dell'inadempimento parziale. Espressione con la quale si intendono quelle inadempienze, commesse dal gestore nella conduzione del servizio e nel rapporto con l'Autorità di Ambito, che in ragione della gravità non sono, di per sé, tali da giustificare la risoluzione del rapporto, ma che potrebbero portare a questo effetto nel caso fossero ripetute e ricorrenti. Queste inadempienze danno luogo, in via generale, all'applicazione di penalità nei confronti del gestore. A tal fine, diverse Convenzioni tipo, distinguono tra mere irregolarità nello svolgimento delle attività e inadempimenti alle obbligazioni contrattuali. Nel primo caso, il gestore è tenuto ad eliminare le irregolarità nei termini prescritti, senza che si dia luogo, almeno in prima istanza, a penalizzazioni. Nel secondo, e in particolare per il mancato raggiungimento dei livelli di servizio o la mancata realizzazione degli interventi previsti dal Piano, il gestore è tenuto sia ad adempiere sia al pagamento delle penali, con i criteri che le stesse convenzioni generalmente prevedono.

Le Convenzioni tipo regolamentano, infine, la risoluzione del rapporto, ovvero la possibilità per l'Autorità di Ambito di dichiarare decaduto il rapporto contrattuale per gravi inadempienze del soggetto gestore. Tra i casi che conferiscono all'Autorità di Ambito il diritto alla risoluzione anticipata del contratto rientrano sempre le

inadempienze a specifici obblighi contrattuali, quali la violazione del divieto di subconcessione o il mancato pagamento del canone di concessione; ad essi se ne aggiungono altri riferiti genericamente a *"gravi inadempienze"*, la cui valutazione è lasciata, in genere, alle Autorità di Ambito.

In sintesi l'analisi delle Convenzioni tipo disponibili evidenzia che il prototipo di *"contratto di servizio"* dettato con esse dalle Regioni per regolare il rapporto fra gli Enti locali associati nell'Autorità di Ambito e il gestore si limita spesso a definire gli aspetti salienti della gestione ed alcuni meccanismi di verifica e controllo.

L'impianto regolativo che è scaturito presenta pertanto diversi problemi di adeguatezza ed efficacia. Soprattutto se lo si guarda alla luce della nuova fase a cui si è giunti con il percorso di organizzazione del servizio idrico integrato, decisamente diversa e più avanzata di quella in cui sono state elaborate e deliberate, nella maggior parte dei casi, le Convenzioni tipo.

Le prime esperienze di affidamento e di concreto avvio della gestione del servizio, unitamente ai nuovi scenari proposti dal generalizzato ricorso alla gara per la scelta del soggetto gestore e dall'accelerazione dei processi di privatizzazione, sollecitano, infatti, una più ampia e pregnante normativa contrattuale. Serve, in tal senso, un salto di qualità delle convenzioni che consenta sia di definire con maggiore chiarezza, trasparenza e pregnanza le condizioni e i termini con cui, attraverso la gara, viene affidata e assunta la gestione del servizio, sia di determinare tutte le condizioni per *"tenere in riga"* il gestore monopolista che assume il servizio, attraverso regole chiare e precise fatte osservare con rigore.

Si propone quindi l'opportunità di riconsiderare l'impianto regolativo finora definito dalle Regioni e, per altro, non ancora completato. Senza trascurare altri aspetti, questo va fatto concentrando, in particolare, l'attenzione su due fondamentali obiettivi: strutturare più qualificati ed efficaci rapporti fra l'Autorità di Ambito e il gestore; introdurre una qualificata organizzazione ed efficace esercizio dell'attività di controllo in capo alle stesse Autorità di Ambito.

Uno dei principi fondamentali della riforma dei servizi idrici è la distinzione di ruolo fra gli Enti locali associati e il gestore: compiti di governo, di programmazione, indirizzo e controllo per i primi, di gestione industriale per il secondo. Il soggetto gestore del servizio idrico integrato non può però essere visto come un mero esecutore di progetti ed attività definite autonomamente e del tutto separatamente da parte del committente pubblico, ma piuttosto come soggetto imprenditoriale che è chiamato a cooperare anche nella definizione degli interventi, oltre a garantire il raggiungimento degli obiettivi e ad assumersi in concreto i rischi connessi alla gestione del servizio. Del resto le esperienze accumulate, di ricognizione degli impianti e delle opere, di definizione dei Piani d'Ambito e anche di affidamento del servizio, ci dicono che il *"mestiere"* del regolatore è spesso ancora acerbo e in formazione. Per consolidarlo c'è bisogno anche dell'apporto di esperienze e conoscenze tecniche, normative e manageriali che possono derivare solo da un confronto diretto e stringente con la conduzione e l'attività gestionale.

In quest'ottica, le Convenzioni tipo, i prototipi contrattuale che esse vanno a definire, possono svolgere un ruolo e una funzione cruciali. La condizione è che essi non siano concepiti soltanto come un atto giuridico in cui si fissano i diritti e gli obblighi delle due controparti, ma come strumento capace di incentivare il gestore ad una compiuta interpretazione del suo ruolo e, nello stesso tempo, di strutturare qualificati ed efficaci rapporti fra l'Autorità di Ambito e il gestore stesso. Ciò può essere perseguito attraverso

una chiara esplicitazione e definizione normativa in questa materia, che porti, appunto, ad una qualificata organizzazione ed un efficace esercizio dell'attività di controllo in capo alle Autorità di Ambito.

L'analisi economica dei contratti ha evidenziato alcuni presupposti necessari affinché il monitoraggio delle prestazioni possa essere un adeguato strumento non solo per ottenere un corretto adempimento dei termini contrattuali, ma anche per migliorare i risultati attesi. Questo richiede una definizione precisa dei diversi obiettivi e degli indicatori con cui se ne valuterà il relativo raggiungimento; la raccolta di tutte le informazioni necessarie a monitorare la prestazione del gestore e il calcolo dei risultati effettivamente raggiunti, così come misurati tramite gli indicatori adottati; l'applicazione di premi e penalità che devono essere prefissati nell'accordo contrattuale.

Si tratta, in sostanza, di passare ad una concezione ed un esercizio della funzione di controllo che non consista in una più o meno credibile minaccia di penalizzare il gestore in caso di generico inadempimento degli obblighi contrattuali, ma si configuri piuttosto come una vera e propria attività finalizzata ad ottenere risultati migliori, nell'interesse di entrambe le parti in causa e dei cittadini.

Tali sono dunque gli obiettivi di un rinnovato impegno di definizione regolativa da compiere con le Convenzioni tipo che devono essere ancora adottate dalle Regioni e con un auspicabile aggiornamento di quelle già adottate. A quest'ultimo fine le Regioni possono anche ricorrere a strumenti più agevoli e flessibili, come, ad esempio, atti integrativi e di indirizzo e coordinamento con i quali indicare alle Autorità di Ambito gli elementi di integrazione, aggiornamento e implementazione per le *convenzioni di gestione* che andranno a stipulare sulla base delle Convenzioni tipo e dei Disciplinari tecnici già adottati.

5.4 La Carta dei Servizi

L'art. 21 della legge 36/94 specifica che la "tutela dell'interesse degli utenti" è uno dei principali compiti demandati al Comitato. Il settore dei servizi idrici, caratterizzato in alcune fasi del processo produttivo da spiccati connotati di monopolio naturale, richiede infatti la presenza di un regolatore in grado di attenuare lo squilibrio tra utente e soggetto erogatore del servizio.

È indubbio inoltre che il passaggio da una struttura del settore caratterizzata dall'assunzione diretta della gestione dei servizi da parte di soggetti pubblici (le amministrazioni comunali o le loro aziende operative) ad una nuova struttura contraddistinta dalla presenza di aziende private comporta la necessità di ridefinire le caratteristiche del rapporto fra il soggetto erogatore e la sua utenza. In particolare il progressivo abbandono dei pubblici poteri riguardo alla gestione dei servizi richiederà sempre più lo sviluppo di forme di tutela dell'utenza ottenute mediante l'individuazione dettagliata dei diritti di quest'ultima nei confronti dei soggetti gestori. I soggetti pubblici dovranno ampliare l'attività di regolazione, includendo in essa anche la definizione di taluni livelli minimi della qualità del servizio fornito agli utenti.

Tale funzione può già essere svolta dalle Carte dei Servizi. Nate nel 1994 con il DPCM 27 gennaio 1994 *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*, queste hanno avuto una rapida evoluzione nel settore delle pubbliche utilità. Dal 1999 esiste in particolare uno specifico riferimento normativo per il servizio idrico integrato: con il DPCM 29 aprile 1999 è stato adottato lo "*Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato*" cui debbono fare riferimento i gestori dei servizi idrici.

Lo *Schema generale* individua il contenuto minimo che le Carte devono possedere, demandando ai soggetti erogatori l'individuazione di taluni livelli di qualità che gli stessi esercenti si impegnano a garantire agli utenti. Esse devono infatti contenere una presentazione del soggetto gestore e del servizio da esso fornito e una rappresentazione degli impegni che l'esercente si assume nei confronti dell'utenza. Questa ultima parte deve esplicitare sia principi fondamentali di natura qualitativa, quali l'uguaglianza e l'imparzialità di trattamento, sia aspetti peculiari del servizio fornito, per i quali il soggetto gestore individua adeguati livelli di prestazione (usualmente in termini di tempi massimi di esecuzione) che si impegna a mantenere.

Purtroppo l'adozione delle carte da parte di alcuni esercenti si è talvolta concretizzata nella definizione di livelli di servizio pari a quelli raggiunti nel passato, senza quindi alcun incentivo al miglioramento della qualità. Non mancano comunque delle importanti eccezioni nelle quali l'introduzione della carta ha comportato l'attivazione di un circolo virtuoso di miglioramenti.

Per verificare l'effettiva diffusione delle carte nel settore dei servizi idrici ed avere una chiara rappresentazione delle caratteristiche delle stesse, il Comitato ha sviluppato, a partire dal mese di marzo del 2003, una specifica indagine.

Inizialmente sono state richieste, in sede di questionario sullo stato di attuazione della legge 36/94, informazioni alle Autorità d'ATO insediate in merito alla predisposizione delle carte o di specifiche linee guida presenti nelle convenzioni di gestione o nelle bozze delle stesse. Tra le Autorità d'ATO insediate risulta che esclusivamente nei casi di affidamenti non recenti (soprattutto gli ATO laziali e toscani) sono state generalmente adottate dai relativi gestori le carte dei servizi. Negli altri ATO in cui è presente un gestore affidatario del servizio idrico integrato, la relativa "giovinezza" del soggetto gestore ha determinato la mancata predisposizione della carta. Discorso analogo per tutti gli ATO in cui non è ancora affidato il servizio; solo in alcuni casi è in via di specificazione una prima bozza della stessa che verrà sottoposta alla verifica con il futuro soggetto gestore.

Successivamente l'indagine è stata estesa ad un campione di aziende dei servizi idrici associate a Federgasacqua. Nella definizione del campione si è innanzitutto privilegiata la diffusione territoriale dell'indagine medesima, coinvolgendo aziende dell'intero territorio nazionale; si è poi cercato di cogliere l'influenza della dimensione, in termini di popolazione servita, includendo aziende grandi, medie e piccole.

Alla conclusione dell'indagine le Carte dei servizi esaminate risultano circa 50 e coprono una vasta porzione della popolazione italiana da Trieste fino a Napoli, con una particolare concentrazione nell'Emilia Romagna.

I primi risultati delle analisi condotte sembrano dimostrare che la Carta dei Servizi viene generalmente considerata da parte degli esercenti dei servizi più come elemento di comunicazione che non come dettagliata rappresentazione di alcuni aspetti del contratto di fornitura. Esse sono infatti sviluppate spesso all'interno dell'attività promozionale, piuttosto che come elemento di trasparenza nel rapporto con l'utenza. Risultano pertanto specificati quasi sempre i riferimenti aziendali attraverso cui l'utente può entrare in contatto con l'azienda, mentre molto più raramente sono individuate specifiche procedure attivabili dall'utenza nel caso in cui rilevi la mancata corrispondenza del servizio offerto rispetto a quanto previsto nel contratto di fornitura.

Rarissimi sono inoltre i casi in cui la mancata erogazione del servizio rispetto agli standard previsti nella carta comporta una forma di rimborso automatico all'utente