



# Rapporto Indagine qualitativa/quantitativa ATO 5 Bologna

*Indagine realizzata per ATO 5 – Agenzia di Ambito per i Servizi Pubblici della Provincia di Bologna, in collaborazione con Kelyan SMC*

*a cura di Marinella Antonini (ATO), Luca Fiorentini (Kelyan), Francesco Gencarelli (Kelyan), Marco Morselli (ATO), Stefano Zanolli (Kelyan)*

**Gennaio 2003**



## Indice

<b>1</b>	<b>INTRODUZIONE</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>OBIETTIVI DELLA RICERCA</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DELLA RICERCA</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>RISULTATI DELLA RICERCA: QUADRO GENERALE</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>RISULTATI DELLA RICERCA: DETTAGLIO PER AMBITO TEMATICO</b>	<b>8</b>
5.1	CONOSCENZA DELLA NORMATIVA	8
5.1.1	<i>Analisi per target</i>	10
5.2	PERCEZIONE DELLE FUNZIONI ATO	10
5.2.1	<i>Analisi per target</i>	13
5.3	COMUNICAZIONE	15
5.3.1	<i>I mezzi</i>	15
5.3.2	<i>I temi</i>	16
5.3.3	<i>Il sito internet</i>	18
5.4	TARIFFE	19
5.4.1	<i>Determinazione delle tariffe e destinazione delle entrate</i>	19
5.4.2	<i>Livello attuale delle tariffe</i>	21
5.4.3	<i>Analisi per target</i>	23
5.5	AGGREGAZIONI	26
5.5.1	<i>Abbinamento acqua e rifiuti</i>	27
<b>6</b>	<b>CONCLUSIONI</b>	<b>28</b>



## Indice delle figure

FIGURA 1. COMPOSIZIONE DEL CAMPIONE .....	6
FIGURA 2. CONOSCE LA L. R. 25/1999? .....	9
FIGURA 3. OBIETTIVI DELLE LEGGI ISTITUTIVE DELL'ATO .....	9
FIGURA 4. SCALA DEI VALORI DELLE FUNZIONI .....	11
FIGURA 5. FUNZIONE PREVALENTE DELL'ATO .....	13
FIGURA 6. VALORI DELLE FUNZIONI PER I TARGET .....	14
FIGURA 7. I MEZZI PIÙ OPPORTUNI PER RAGGIUNGERE GLI UTENTI .....	16
FIGURA 8. I TEMI DELLA COMUNICAZIONE .....	17
FIGURA 9. OBIETTIVI DEL SITO INTERNET .....	19
FIGURA 10. A QUALE FATTORE DEVE ESSERE LEGATA LA TARIFFA? .....	20
FIGURA 11. DESTINAZIONE DELLE ENTRATE DETERMINATE DALLE TARIFFE.....	21
FIGURA 12. LIVELLO DELLE TARIFFE - CAMPIONE TOTALE.....	22
FIGURA 13. LIVELLO DELLE TARIFFE - CAMPIONE SENZA I COMUNI.....	23
FIGURA 14. LIVELLO DELLE TARIFFE – ANALISI PER TARGET.....	25
FIGURA 15. COME GIUDICA LE FUSIONI IN CORSO TRA I GESTORI DEI SERVIZI PUBBLICI?.....	26
FIGURA 16. COME GIUDICA UN EVENTUALE ACCORPAMENTO TRA ATO DI PROVINCE DIVERSE? .....	27
FIGURA 17. GIUDIZIO SULLA SCELTA DI ABBINARE ACQUA E RIFIUTI .....	28



## 1 Introduzione

I nuovi organismi di controllo di gestione dei servizi pubblici, le Agenzie d'Ambito, anche se di recente costituzione, hanno una storia oramai consolidata.

Risale infatti a metà degli anni '90 la legge che le prevede, originata da quella volontà riformatrice che una decina d'anni fa cercò di portare anche nel nostro Paese l'ammodernamento della pubblica amministrazione necessario per l'ingresso dell'Italia in un'economia sempre più internazionale e competitiva.

Gli obiettivi erano evidenti: eliminare gli sprechi nella raccolta e nella distribuzione delle risorse idriche, annoso problema nazionale, anche attraverso il superamento della gestione diretta e della frammentazione degli Enti di servizio. Con la costituzione degli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali), i Comuni che li compongono, utilizzando i loro poteri primari, decidono di dotarsi di strumenti collettivi e specializzati per il controllo di gestione, la programmazione, la determinazione delle tariffe.

Questioni dunque centrali nel panorama del servizio pubblico, cui si giunge purtroppo in ritardo, e in una situazione caratterizzata da fenomeni di segno diverso: l'appesantirsi della questione ambientale vista nel suo complesso e un sensibile arresto nello sviluppo produttivo a livello nazionale e sopranazionale. Una fase nella quale si valuta appieno l'importanza di quelle politiche regionali, ed è il caso dell'Emilia – Romagna, che hanno puntato da anni ai programmi infrastrutturali (ad esempio nel settore della depurazione) mirati alla salvaguardia delle risorse ambientali attraverso il pieno coinvolgimento di Province e Comuni.

Si può dunque affermare che gli ATO costituiscano una scommessa, basata sullo sviluppo e sulla qualificazione della spesa pubblica, in forme e con metodologie che mutuano dalla cultura aziendale rigore e strumentazione.

ATO 5, con la convinta adesione degli Enti fondatori, la Provincia di Bologna e i 60 Comuni che la costituiscono, accanto alle professionalità tecniche specifiche collegate ai settori di propria competenza, il servizio idrico ed i rifiuti urbani, ha deciso di utilizzare anche lo strumento della comunicazione integrata, nella consapevolezza che solo la conoscenza analitica dei propri interlocutori e la capacità di comunicare con essi possono portare a quei risultati significativi che ci si è preposti.

Con questa pubblicazione presentiamo i risultati di una ricerca qualitativa sul posizionamento di ATO 5, che offre a tutti gli operatori interessati uno spaccato interessante delle aspettative presenti e delle vie da seguire per dar loro risposta adeguata. Si rinvia naturalmente alla lettura della relazione per gli approfondimenti specifici. Ma sin d'ora ci sembra opportuno



sottolineare la buona conoscenza degli ATO e delle loro funzioni, e la forte attesa di cambiamento espressa un po' da tutti gli intervistati, pur se con accenti e motivazioni diverse.

In particolare colpisce l'indicazione dell'assoluta necessità di stabilire rapporti comuni proficui e non episodici con l'Utenza. Il legislatore regionale ha delineato e regolamentato la costituzione del Comitato Consultivo per l'Utenza, strumento in parte nuovo nell'ottica di una Agenzia di alto livello di tecnicità, come l'ATO, ma indubbiamente carico di potenzialità positive.

Molti intervistati, appartenenti a target diversi, sottolineano questo punto, ed in particolare indicano nel corretto flusso informativo verso i consumatori una delle chiavi di volta del progetto riformatore. Pensiamo che dietro le alte percentuali di condivisione dei progetti comunicativi si avverta un campanello di allarme che deve essere percepito anche da altri protagonisti della scena, in particolare da quanti operano direttamente a contatto con gli Utenti. Ma ATO 5, che si deve considerare strumento dei cittadini e per i cittadini, al servizio dei Comuni, potrà svolgere una funzione attiva anche in questo campo.

Il Presidente di ATO 5  
Vittorio Prodi

Il Direttore di ATO 5  
Marco Morselli



## 2 Obiettivi della ricerca

Nella fase di avvio delle attività operative, l'ATO 5 ha avvertito la necessità di procedere ad un'indagine qualitativo/quantitativa allo scopo di analizzare il livello di conoscenza nei confronti delle sue funzioni e, allo stesso tempo, interpellare il pubblico di riferimento (cioè i soggetti che direttamente o indirettamente saranno coinvolti nell'ambito operativo dell'Agenzia) su alcuni temi sensibili per le attività dell'ATO.

La **mappa della percezione** ottenuta attraverso la ricerca costituirà poi la base attraverso cui impostare il piano di comunicazione. I risultati della ricerca non saranno però utili solamente alla comunicazione ma consentiranno di avere informazioni funzionali all'impostazione delle attività ATO, specialmente su temi delicati quali le tariffe o le ipotesi di accorpamento.

Gli obiettivi principali della ricerca sono:

- tracciare un quadro della conoscenza dell'ATO e delle sue funzioni
- verificare lo scarto esistente tra le funzioni stabilite dalla legge e le attività che l'ATO dovrebbe svolgere secondo l'opinione degli intervistati
- analizzare "come", "a chi" e "cosa" dovrebbe comunicare l'ATO
- misurare il giudizio sul livello attuale delle tariffe dei servizi pubblici
- valutare le ipotesi di aggregazione tra gestori di servizi pubblici e tra ATO di province diverse.

## 3 Metodologia della ricerca

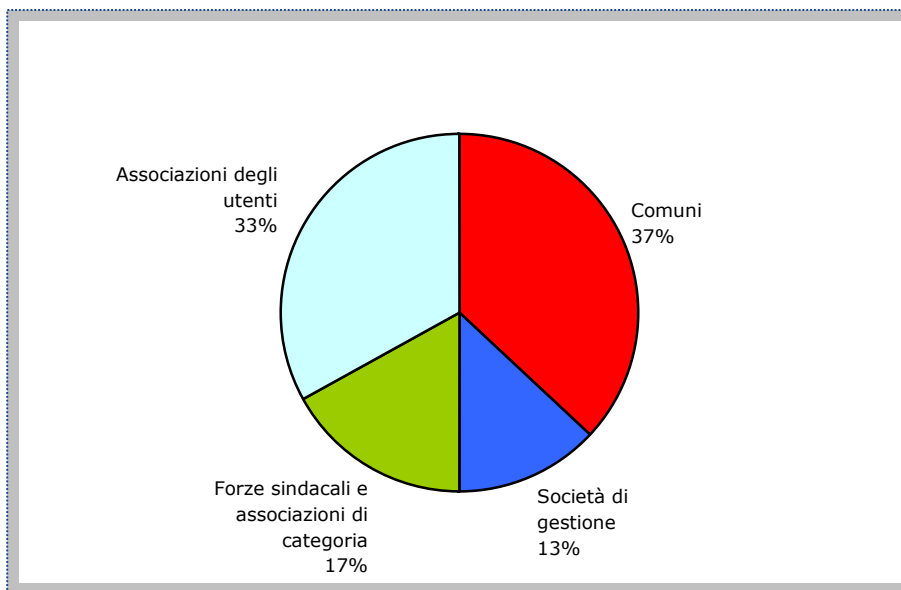
La ricerca è stata condotta utilizzando lo strumento del questionario, prevalentemente a risposta chiusa, somministrato da un intervistatore ai soggetti del campione. Per la selezione del campione, si è proceduto ad una stratificazione in base ai quattro target sensibili per la comunicazione e le attività ATO:

- Comuni
- Società di gestione
- Forze sindacali e associazioni di categoria
- Associazioni degli utenti.

La rilevazione è avvenuta durante le ultime 3 settimane del mese di novembre 2002. Il numero totale delle interviste effettuate è 24, suddiviso nei quattro raggruppamenti come segue:

- Comuni 37%
- Società di gestione 13%
- Forze sindacali e associazioni di categoria 17%
- Associazioni degli utenti 33%.

Figura 1. Composizione del campione



Da questi primi dati, risulta evidente come Comuni e Associazioni degli utenti pesino in maniera maggiore rispetto agli altri due gruppi del campione. L'attenzione verso i Comuni è dettata dalla **duplice funzione** svolta da tali enti: da un lato, essi sono parte integrante degli organismi decisionali dell'ATO, dall'altro rappresentano gli utenti finali dei servizi pubblici: i cittadini. Nei rimanenti due strati, si è cercato di mantenere un peso uniforme per ciascuna componente. Le Associazioni degli utenti costituiscono una rappresentazione sufficientemente plausibile dell'eterogeneo universo dell'utenza, data l'estrema difficoltà di intervistare tale target senza alcuna mediazione. E, ovviamente, l'utenza rappresenta il



**fattore critico** e, sotto certi aspetti, l'anello debole, dell'ambito di attività ATO: da qui la particolare rilevanza numerica del target "Utenti".

Nell'individuazione dei Comuni da intervistare si è tenuto conto delle **nove aggregazioni** già formalmente costituite su base territoriale, selezionando un Comune per ciascuna aggregazione, più uno non compreso in nessuno dei nove raggruppamenti. Il soggetto intervistato è stato il sindaco e, in un solo caso, un assessore.

Nella scelta delle Società di gestione è prevalso il criterio di vicinanza geografica e quindi di esperienza pregressa sul territorio di riferimento, ovvero la provincia di Bologna, come erogatore del servizio idrico e di gestione dei rifiuti.

I Sindacati e le Associazioni di categoria costituiscono un segmento interessante in quanto membri significativi dell'utenza specializzata (imprenditori e artigiani).

Tra le associazioni degli utenti sono state prese in considerazione quelle più significative, anche a livello nazionale, sia nell'ambito della tutela dei consumatori che della salvaguardia ambientale. In questo caso, gli intervistati sono stati i responsabili provinciali o regionali.

#### **4 Risultati della ricerca: quadro generale**

Il primo dato che scaturisce dall'analisi preliminare dei dati raccolti è il **buon livello di conoscenza dell'ATO** e della normativa che lo istituisce. La maggior parte degli intervistati (79%) afferma di conoscere la legge regionale 25/1999 e mostra un discreto grado di consapevolezza delle attività che l'ATO dovrà svolgere.

Il target meno informato, perché finora escluso dalla fase di avvio dell'ATO, risulta essere quello dell'utenza. Tale deficit di conoscenza è riconosciuto, peraltro, anche dagli altri gruppi del campione, i quali ritengono sia necessario impostare la comunicazione sulla presentazione del nuovo ente e sulla descrizione delle sue funzioni, indirizzandosi principalmente agli **utenti finali**. Su questo punto (verso quale target puntare la comunicazione) si registrano pareri pressoché unanimi da parte degli intervistati.

Nella fase iniziale, viene attribuita grande importanza ad **azioni di comunicazione** capaci di spiegare agli utenti le motivazioni che hanno condotto all'istituzione dell'ATO e quali funzioni il nuovo ente è chiamato a svolgere.

Il secondo dato generale che scaturisce dalla ricerca, è rappresentato dalle **grandi aspettative**, pur nella consapevolezza delle inevitabili difficoltà operative, che gli intervistati ripongono nell'ATO. La sostanza di tali aspettative cambia in base al target del campione: i Comuni confidano in una razionalizzazione nella gestione dei servizi e degli impianti; le



Associazioni di categoria puntano ad una maggiore efficienza e ad un sistema tariffario più attento ai bisogni delle imprese; le Associazioni dei consumatori si aspettano di avere finalmente un referente unico cui rivolgersi; le Associazioni ambientaliste sperano in una maggiore considerazione delle problematiche connesse alla tutela dell'ambiente e del territorio.

Se il bisogno di comunicare l'entrata in funzione del nuovo ente e le aspettative del pubblico nei suoi confronti costituiscono un fattore che accomuna il comportamento del campione, si riscontra maggiore eterogeneità nelle risposte quando viene chiesta un'opinione riguardo alla scelta di abbinare, nelle competenze ATO, la gestione dei rifiuti solidi urbani al servizio idrico. Le opinioni positive nei confronti di tale scelta superano le altre, ma non in misura schiacciante. Per alcuni si è trattato di una scelta obbligata, per altri i due servizi generano una serie di problemi difficilmente assimilabili, anche dal punto di vista territoriale.

## 5 Risultati della ricerca: dettaglio per ambito tematico

### 5.1 Conoscenza della normativa

Poiché i compiti dell'ATO sono stabiliti dalla legge, il primo passo dell'indagine è stato analizzare il grado di conoscenza delle norme che hanno istituito gli Ambiti Territoriali Ottimali.

La grande maggioranza degli intervistati dichiara di conoscere la legge regionale 25/1999. Sugli obiettivi che presumibilmente si è posto il legislatore, il 59% degli intervistati ha risposto che lo scopo principale è stato quello di **razionalizzare la gestione dei servizi pubblici**. Per il 25% del campione l'ATO ha il compito di migliorare la qualità dell'ambiente, il 16% ritiene che l'obiettivo sia di carattere economico (l'8% realizzare economie di scala, il restante 8%, ridurre le tariffe).

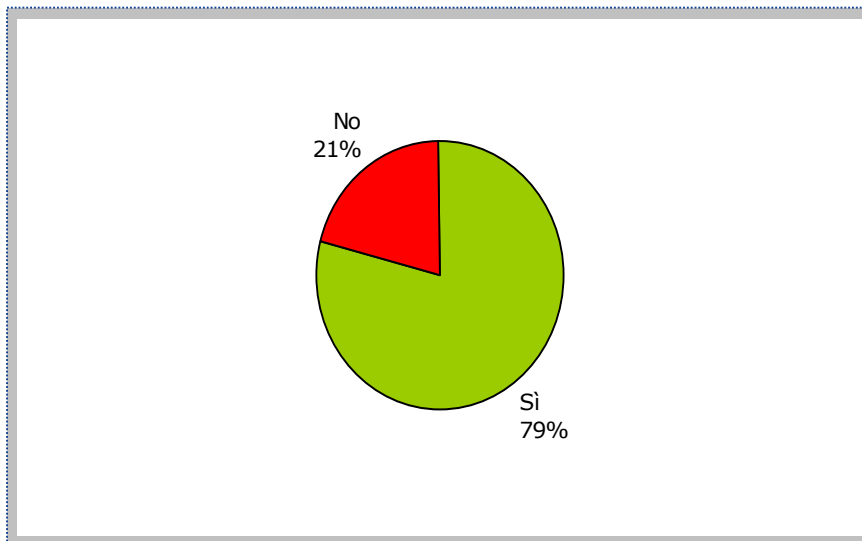
Abbiamo chiesto agli intervistati di ipotizzare un cambiamento del quadro normativo esistente, potendo scegliere di intervenire sulle leggi nazionali o su quelle regionali. Il 50% degli intervistati ritiene utile modificare le **leggi regionali**, gli altri si dividono equamente tra la scelta di cambiare le leggi nazionali oppure di non procedere ad alcuna modifica.

Tra coloro che vorrebbero modificare le leggi regionali, il 50% circa chiede una maggiore aderenza allo spirito e ai contenuti delle leggi nazionali. Il cosiddetto decreto Ronchi, infatti, viene generalmente considerato una buona legge, che andrebbe applicata più fedelmente

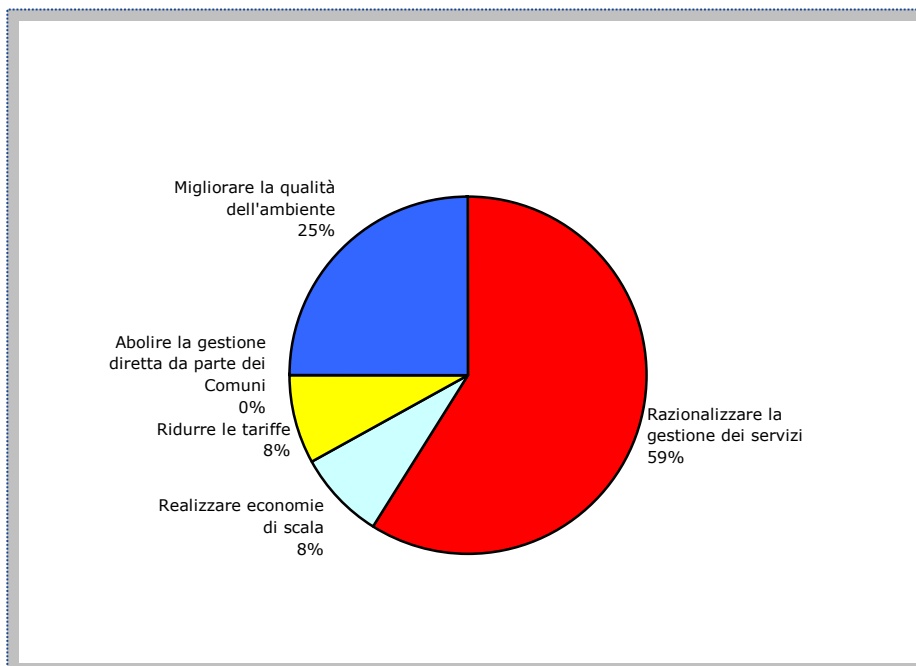
anche in ambito locale. Una parte piccola ma non marginale, vorrebbe adeguare le leggi regionali in maniera tale da limitare le competenze dell'ATO ai soli servizi idrici.

Le ipotesi di cambiamento delle leggi nazionali si indirizzano verso obiettivi più generali, quali: dare maggiore autonomia alle regioni e agli enti locali, adeguare le leggi nazionali a quelle regionali.

**Figura 2. Conosce la l. r. 25/1999?**



**Figura 3. Obiettivi delle leggi istitutive dell'ATO**





### 5.1.1 *Analisi per target*

Per quanto riguarda la conoscenza della legge, i soggetti che dichiarano di non conoscere la legge 25/99 appartengono quasi totalmente (fa eccezione un solo soggetto delle associazioni di categoria) al sottogruppo delle associazioni degli utenti.

Quando sono chiamati a definire gli obiettivi del legislatore, i quattro target si comportano in maniera omogenea, ritenendo **prioritaria la razionalizzazione dei servizi**. Una significativa attenzione verso il miglioramento della qualità dell'ambiente si riscontra nei sindacati-associazioni di categoria e negli utenti.

## 5.2 **Percezione delle funzioni ATO**

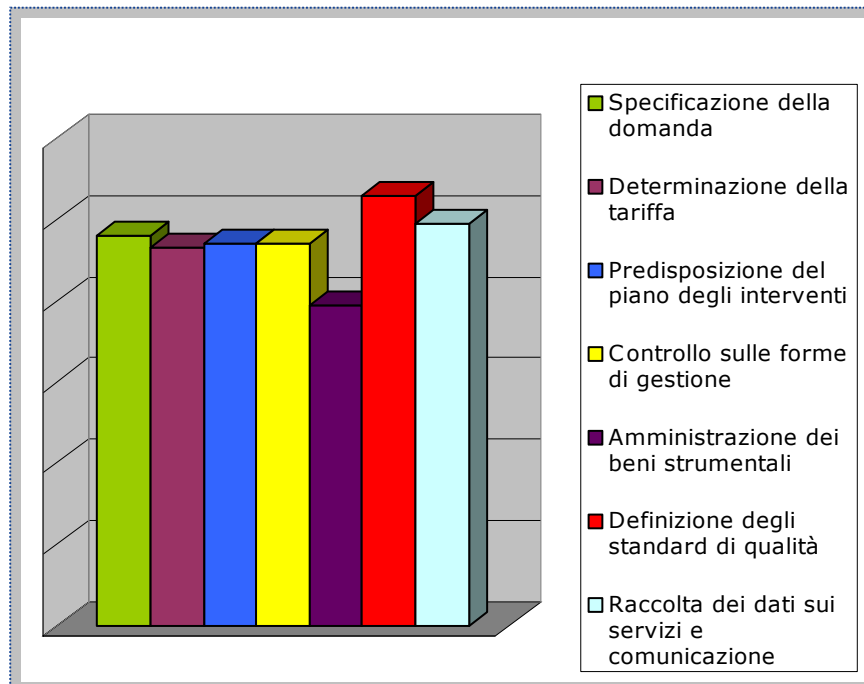
Tenendo conto delle grandi aspettative legate alla nascita dell'ATO, sembrava interessante, per la ricerca, approfondire il tema delle funzioni che il nuovo ente dovrà svolgere. In particolare, si è voluto capire quali, tra le possibili funzioni delle Agenzie di Ambito, fossero più importanti nella percezione del pubblico.

Per far questo, è stata creata una lista di funzioni attribuite dalla legge alle Agenzie di Ambito ed è stata chiesta agli intervistati di attribuire a ciascuna funzione un grado di importanza da 1 (nessuna importanza) a 5 (massima importanza).

Sommando i punteggi assegnati da ciascun intervistato, si è ottenuta una graduatoria delle funzioni, a partire dalla più importante:

1. definizione degli standard di qualità e garanzia dei consumatori
2. raccolta dei dati sui servizi e attività di comunicazione agli utenti
3. specificazione della domanda di servizio idrico e gestione dei rifiuti
4. predisposizione ed approvazione del piano degli interventi – controllo sulle forme di gestione
5. determinazione della tariffa di ambito per il servizio acqua e rifiuti
6. amministrazione dei beni strumentali conferiti dagli enti locali.

Figura 4. Scala dei valori delle funzioni



In prima analisi, risulta evidente come **le funzioni legate alla tutela dei consumatori e alla comunicazione** siano quelle ritenute più importanti. L'ATO si caratterizza innanzitutto come l'interfaccia principale tra gli utenti finali e i gestori del servizio.

Connessa al rapporto con i fruitori del servizio è anche l'attività di **analisi della domanda**, che occupa il terzo posto della graduatoria.

Le funzioni più strettamente connesse all'ambito operativo, si posizionano agli ultimi posti della graduatoria, con una sostanziale differenza: mentre le funzioni di controllo, definizione del piano degli interventi e determinazione delle tariffe vengono ritenute comunque importanti (discostandosi di poco dalle due funzioni che le precedono), **l'amministrazione dei beni strumentali** è la funzione sulla quale si registra lo scarto maggiore rispetto a quelle che registrano i punteggi maggiori. Da segnalare anche che la funzione relativa alle tariffe è distanziata di pochissimo rispetto alle due che la precedono, ma è anche la funzione che, insieme all'amministrazione dei beni strumentali, registra al suo interno il più alto livello di variabilità dei giudizi. Ciò significa che queste due funzioni risultano **le più controverse** nella percezione del campione, dove la variazione delle opinioni espresse è spesso funzione dell'appartenenza ad uno dei gruppi del campione.



È stata inserita nel questionario anche un'ulteriore domanda, con l'obiettivo di definire quale tipologia di funzione dovrebbe prevalere nell'attività dell'ATO. L'elaborazione dei dati ricavati da questa domanda ha permesso di ottenere una variabile di controllo, utile per la comparazione con la scala dei valori delle funzioni.

Dall'elenco delle cinque funzioni che sono state presentate agli intervistati, ne emergono tre:

- Guida 33%
- Proposta 25%
- Controllo 25%

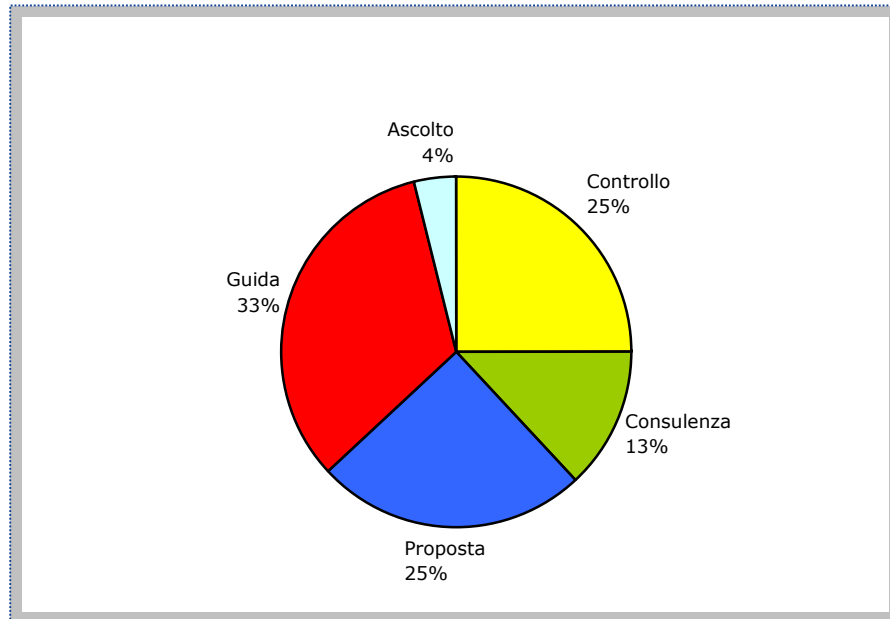
Le rimanenti due opzioni, Consulenza e Ascolto, raccolgono rispettivamente il 13% e il 4% delle risposte.

Confrontando i dati della funzione prevalente con la scala delle funzioni, emerge una prima conferma. La prima funzione della scala è la definizione degli standard di qualità, che può essere intesa a buona ragione come una funzione di guida. Le funzioni di raccolta dei dati, comunicazione e specificazione della domanda sono interpretabili come attività di proposta oltre che guida, poiché prendono in considerazione le risposte dell'utenza per proporre soluzioni migliorative.

Alcune incongruenze si presentano quando viene presa in considerazione la funzione di controllo. Nella scala dei valori occupa il quarto posto, mentre nella valutazione generale è la seconda funzione prevalente, insieme alla proposta. Allo stesso modo, la funzione di ascolto, che può essere considerata parte di un processo di comunicazione, viene considerata poco importante nella valutazione generale (solo il 4% degli intervistati la considera prioritaria), mentre l'attività di comunicazione verso gli utenti è ai primi posti della scala dei valori.

In base a questi semplici raffronti, può essere formulata l'ipotesi secondo la quale siano **sufficientemente chiare le funzioni dell'ATO a livello concettuale**. Meno evidenti risultano **le attività operative** che tradurranno in concreto tali funzioni stabilite dal legislatore.

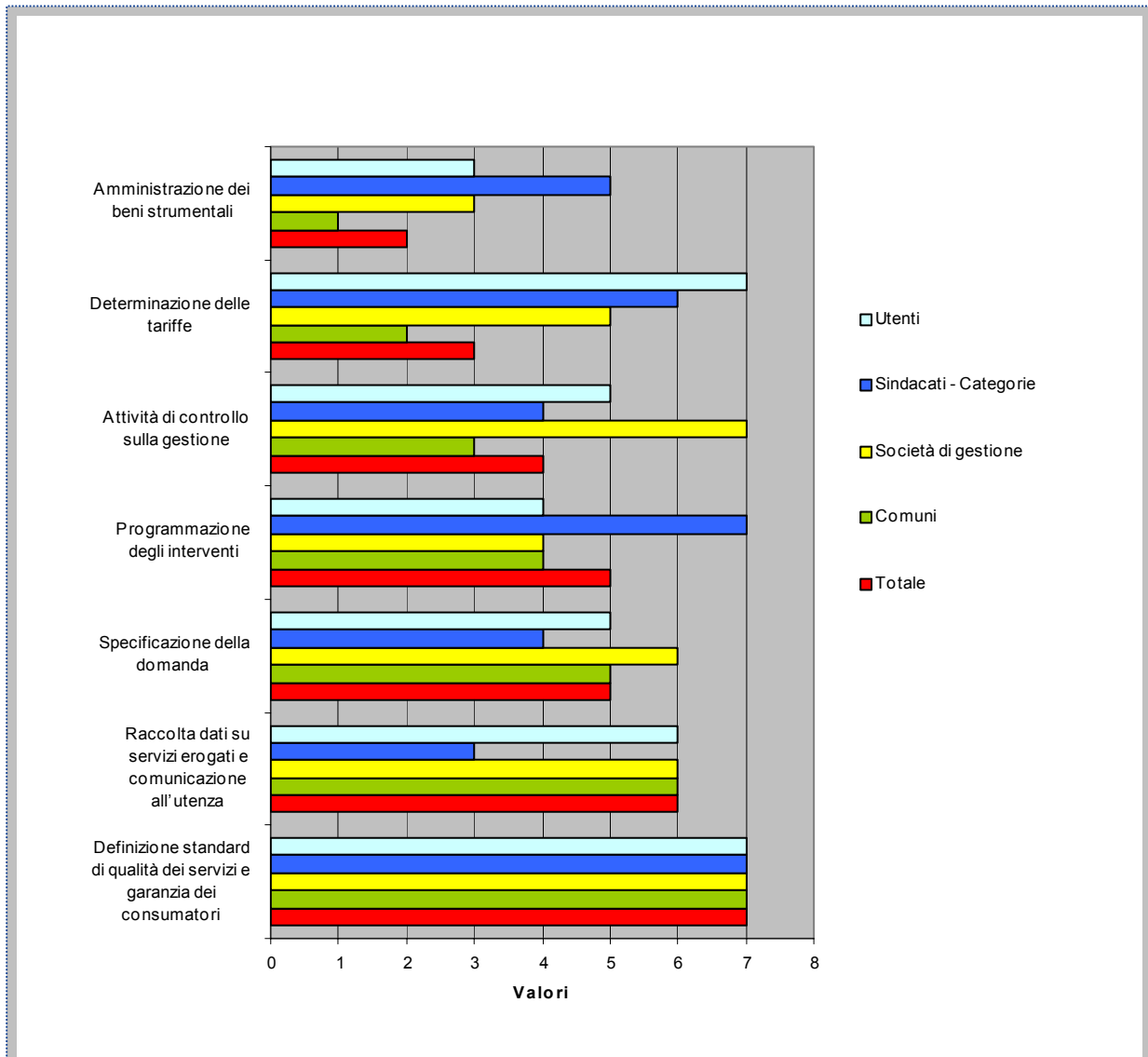
**Figura 5. Funzione prevalente dell'ATO**



### *5.2.1 Analisi per target*

Dopo aver compilato la scala dei valori delle funzioni per l'intero campione, è sembrato interessante analizzare i giudizi espressi dai singoli target. Confrontando i valori assegnati dai target con quelli ricavati dal campione totale, emergono, allo stesso tempo, congruenze e diversità.

Figura 6. Valori delle funzioni per i target



La **definizione degli standard di qualità e l'attività di comunicazione** sono considerate funzioni importanti da tutti e quattro i sottogruppi del campione.

La **determinazione delle tariffe**, che per il campione totale è al penultimo posto della graduatoria, viene considerata una funzione molto importante dagli utenti e dalle associazioni di categoria, mentre riveste media importanza per le società di gestione. È significativo osservare che i Comuni sono il target che attribuisce meno importanza alla funzione di determinazione delle tariffe.



In generale, comunque, le valutazioni dei Comuni riflettono piuttosto fedelmente i valori espressi dall'intero campione.

Le Associazioni degli utenti e le Società di gestione, in particolar modo, attribuiscono maggiore importanza rispetto al campione, alla funzione di controllo sulle forme di gestione. In una certa misura, è inatteso questo dato sulle Società di gestione (soggetti destinati a essere sottoposti al controllo da parte dell'ATO) che reputano la funzione di controllo come una delle attività prioritarie dell'Agenzia.

Altra particolarità è il giudizio dato dal target Sindacati e Associazioni di categoria alla funzione di amministrazione dei beni strumentali: all'ultimo posto nella graduatoria generale, al terzo posto nella graduatoria del segmento.

## 5.3 Comunicazione

Sul tema della comunicazione, sono stati approfonditi alcuni aspetti specifici, quali:

- l'individuazione dei mezzi di comunicazione più efficaci
- la definizione dei temi della comunicazione
- l'impostazione degli obiettivi e dei target del sito internet dell'ATO.

### 5.3.1 I mezzi

Innanzitutto, è stato chiesto agli intervistati di indicare quali potrebbero essere le azioni di comunicazione più opportune per raggiungere i consumatori, avendo a disposizione una lista composta da due tipologie: informazione diretta e informazione indiretta. Tra i canali di comunicazione diretta rientrano i mezzi che consentono all'ATO di comunicare direttamente ai destinatari, senza alcuna intermediazione (sito web, opuscoli, campagne di comunicazione, newsletter); per informazione indiretta si intende una comunicazione che parte dall'ATO e raggiunge i destinatari finali grazie alla mediazione di un mass media (conferenze stampa, comunicati, televisioni e radio locali). Gli intervistati potevano indicare un mezzo per ciascuno dei due gruppi.

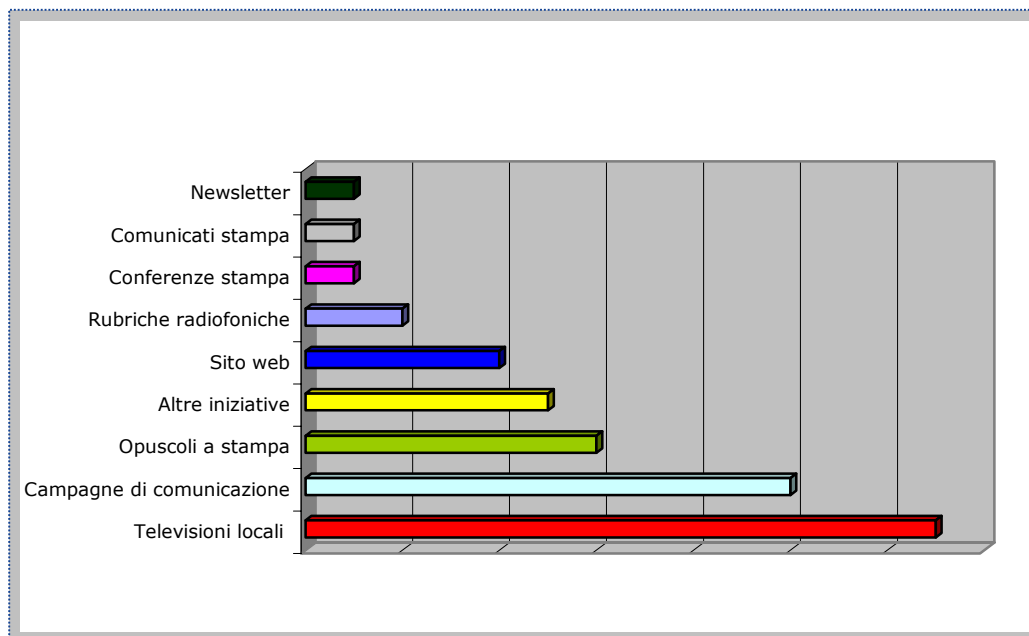
Le risposte si sono concentrate prevalentemente su due mezzi: **campagne di comunicazione** per l'informazione diretta, **televisioni locali** per l'informazione indiretta. Percentuali di gradimento significative hanno ottenuto anche il sito internet (17%) e gli opuscoli a stampa (25%). È indicativo come venga quasi completamente trascurato il ruolo della stampa (solo il 5% del campione indica le conferenze stampa o i comunicati come i

canali più efficaci), quale divulgatrice dell'informazione su larga scala. La motivazione, in larga parte, è da ricercare nella volontà di indirizzare la comunicazione verso gli utenti, nella maniera più diretta possibile.

Gran parte del campione, infatti, considera indispensabile intraprendere **un'azione di comunicazione forte e riconoscibile verso l'utenza**, allo scopo di presentare l'ATO e spiegarne le funzioni nel dettaglio. In tale direzione si indirizza anche la proposta di utilizzare l'invio periodico delle bollette per comunicare agli utenti.

Un'ampia percentuale del campione (68%) ritiene le trasmissioni televisive locali un mezzo molto frequentato ed ascoltato dal pubblico di riferimento, mentre maggiori perplessità suscita l'utilizzo di internet. Sebbene venga considerato un canale efficace per offrire un'informazione dettagliata ed aggiornata, un numero non molto grande di intervistati lo considera adatto a raggiungere il variegato universo dell'utenza.

Figura 7. I mezzi più opportuni per raggiungere gli utenti



### 5.3.2 I temi

Quando si passa all'analisi dei contenuti sui quali gli intervistati vorrebbero impostare la comunicazione, emergono due temi principali:

- descrizione e spiegazione dell'ATO e delle sue funzioni
- educazione alla corretta e consapevole fruizione dei servizi.



Questi due temi raccolgono da soli il 67% delle risposte. Anche nella scelta dei temi è evidente l'attenzione verso gli utenti finali, target dal quale l'ATO è percepito come poco noto.

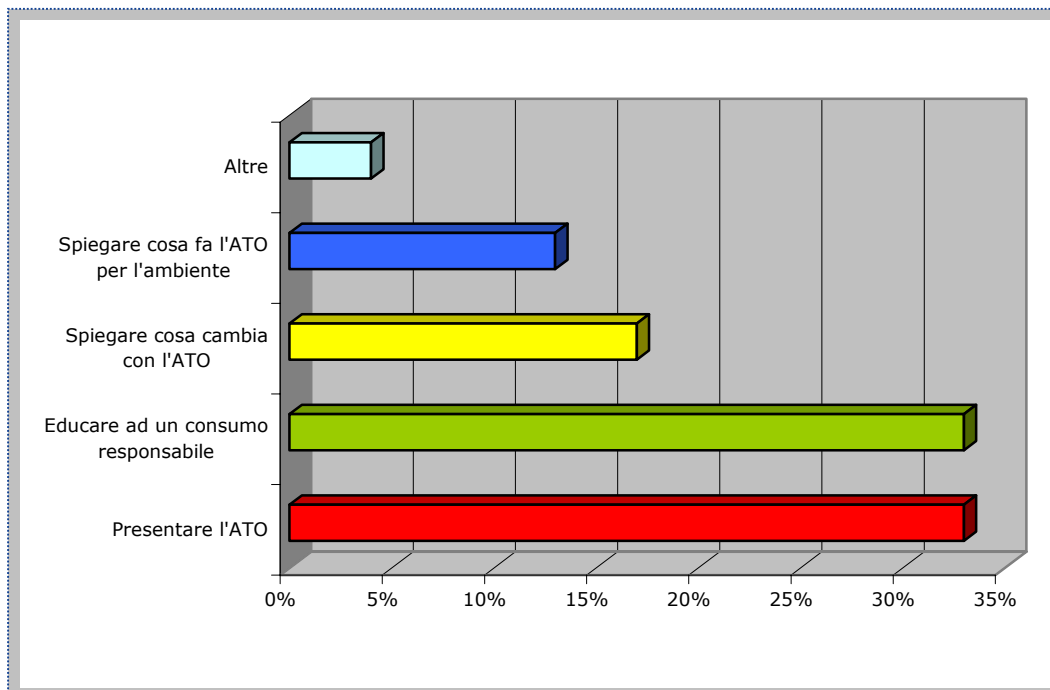
Nella direzione di presentare l'Agenzia e le sue funzioni, si indirizzano anche le altre risposte:

- spiegare cosa cambia per i cittadini con l'introduzione dell'ATO riguardo all'organizzazione dei servizi e al nuovo sistema tariffario (17%)
- comunicare cosa fa l'ATO per migliorare la qualità dell'ambiente e preservare il patrimonio idrico e ambientale (12%).

In base a questi risultati, si può ipotizzare una strategia di comunicazione articolata in più fasi, tra loro complementari.

1. Presentazione dell'ATO e delle sue funzioni
2. Presentazione della nuova organizzazione dei servizi
3. Promozione di stili di consumo attenti alla salvaguardia delle risorse e dell'ambiente
4. Divulgazione del "bilancio ecologico", risultato della gestione ATO.

Figura 8. I temi della comunicazione





### 5.3.3 Il sito internet

Si sono volute dedicare due domande del questionario ad un eventuale sito internet dell'ATO, chiedendo di definirne l'obiettivo e il target principale.

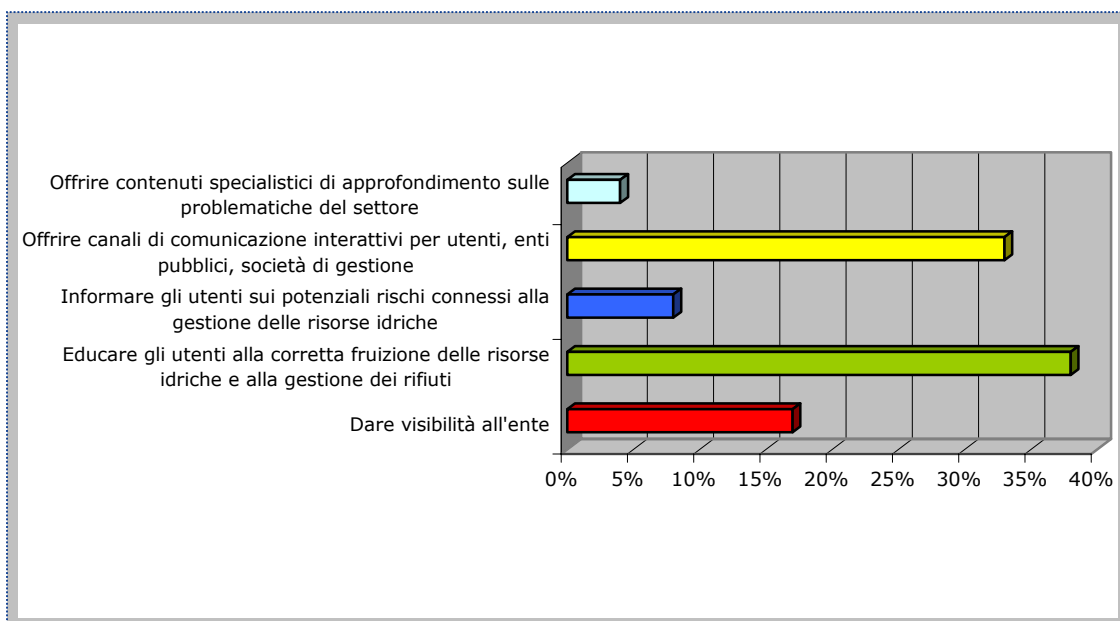
La distribuzione delle risposte riflette significativamente il precedente quesito sulla scelta dei temi sui quali si dovrebbe centrare la comunicazione. I due obiettivi principali del sito sono: **educare gli utenti** alla corretta fruizione dei servizi acqua e rifiuti (38% delle risposte), e **dare visibilità all'ATO** (17%). Insieme, queste due risposte totalizzano il 55% delle risposte del campione.

Da segnalare, però, un'attenzione particolare verso le peculiarità del mezzo internet, che si traduce nel 33% di preferenze espresse nei confronti dell'offerta di canali di comunicazione interattivi per gli utenti, gli enti pubblici, le società di gestione. Se le campagne di comunicazione, gli opuscoli o le trasmissioni televisive locali vengono considerati i mezzi ideali per la comunicazione *uno-a-molti* attraverso la quale l'ATO può presentare sé stessa, il sito internet può essere impiegato come strumento di comunicazione *molti-a-molti*, indirizzato alla totalità del pubblico di riferimento (utenti, enti pubblici, società di gestione).

Sulla scelta del target al quale puntare nella comunicazione web, si registrano pareri quasi unanimi. L'83% del campione ritiene che si debba **parlare principalmente all'utenza**. Il 13%, che indica i Comuni come il target da privilegiare, motiva questa scelta in base al fatto che essi costituiscono la prima immediata interfaccia tra i cittadini e i servizi. L'obiettivo, quindi, sarebbe comunicare attraverso il sito ai Comuni, affinché questi facciano da mediatori tra l'ATO e gli utenti.

Un solo soggetto indica i Sindacati e le Associazioni di categoria come il target al quale prestare maggiore attenzione.

Figura 9. Obiettivi del sito Internet



## 5.4 Tariffe

La determinazione delle tariffe è, indubbiamente, una delle **funzioni più delicate** attribuite all'ATO. Anche osservando il comportamento dei soggetti intervistati, su questo punto si sono riscontrate le maggiori difficoltà nell'esprimere dei giudizi.

Le domande che sono state poste al campione si basavano su tre aspetti legati alle tariffe:

- stabilire a quale fattore (tra costo, qualità o natura sociale) si dovrebbe legare la tariffa
- indicare verso quale destinazione si dovrebbero impiegare le entrate determinate dalle tariffe
- giudicare l'attuale livello delle tariffe dei servizi pubblici.

### 5.4.1 Determinazione delle tariffe e destinazione delle entrate

Riguardo il primo tema, la metà degli intervistati ha indicato **la qualità** come fattore principale cui legare la tariffa dei servizi pubblici. Al secondo posto viene **la natura sociale** del servizio (33%) ed infine **il costo** (17%). Va certamente considerato che i tre fattori sono correlati e, in più di un'occasione, si è dovuto chiedere agli intervistati di fare uno sforzo ulteriore per indicare l'aspetto determinante tra i tre.

Una tale distribuzione delle risposte segnala la forte aspirazione verso un miglioramento dei servizi, anche attraverso l'adozione di meccanismi tariffari che leghino il costo alla qualità effettivamente erogata. D'altra parte, però, i dati evidenziano un'attenzione significativa verso il carattere sociale dei servizi acqua e rifiuti: più soggetti propongono un sistema tariffario progressivo, commisurato alle reali possibilità di ogni cittadino, nella certezza che l'acqua e i rifiuti costituiscono comunque dei servizi essenziali.

La domanda sulla destinazione delle entrate determinate dalle tariffe risulta strettamente connessa al quesito precedente (come determinare le tariffe). Coerentemente con l'obiettivo di puntare sulla qualità, secondo il 54% degli intervistati le risorse dovrebbero essere destinate ad **una politica di qualificazione e nuove infrastrutture**. La seconda preoccupazione è rappresentata dai costi: il 37% ritiene, infatti, di dovere, prima di tutto, coprire totalmente i costi del servizio. Per una minoranza (8%) le risorse dovrebbero essere orientate a determinare una maggiore omogeneità nella fornitura dei servizi a livello regionale.

Le due domande tracciano un quadro abbastanza definito sull'origine e la destinazione delle tariffe dei servizi pubblici. Con un occhio bene attento alla copertura dei costi, le tariffe devono permettere **il miglioramento della qualità dei servizi**, sia attraverso un sistema tariffario differenziato che tramite una politica di qualificazione delle infrastrutture.

Figura 10. A quale fattore deve essere legata la tariffa?

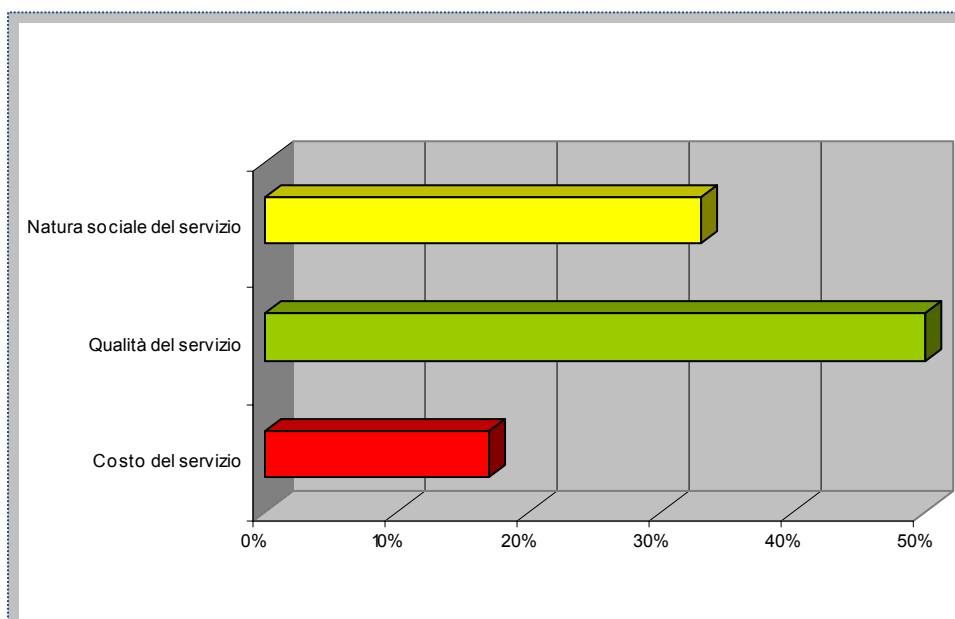
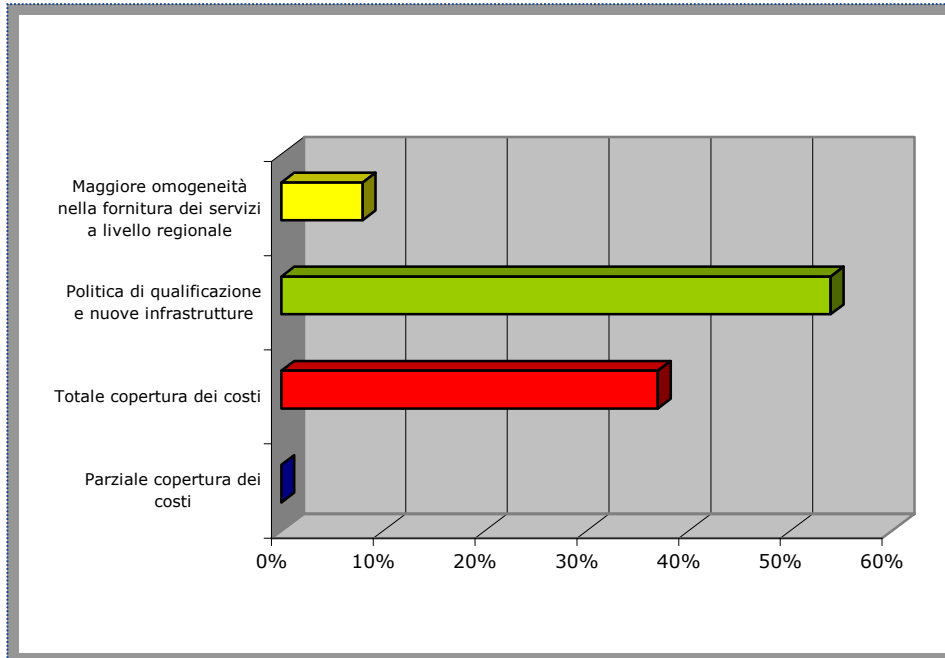


Figura 11. Destinazione delle entrate determinate dalle tariffe



#### 5.4.2 Livello attuale delle tariffe

Per l'analisi delle risposte relative al giudizio sul livello attuale delle tariffe dei servizi pubblici, i dati sono stati scorporati in due raggruppamenti: il campione totale e il campione senza i Comuni.

Tale suddivisione è motivata dal ruolo svolto dai Comuni nella determinazione delle tariffe di acqua e rifiuti. Poiché attualmente essi recitano un ruolo da protagonisti nel processo di definizione delle tariffe, si è cercato di limitare il rischio di ottenere un dato parziale, separando i **soggetti "decisori" dai soggetti "paganti"**. L'osservazione dell'eventuale variazione del giudizio nei due gruppi permetterà anche di verificare quanto le risposte dei Comuni siano influenzate dal ruolo da essi giocato.

Considerando il campione nella sua totalità, le tariffe vengono ritenute **sostanzialmente equilibrate** (42% delle risposte), il 29% le giudica alte ed il 25% basse. Da segnalare un 4% che si rifiuta di esprimere un parere.

Analizzando i dati del campione senza i Comuni, larga parte degli intervistati considera alto il costo dei servizi (40%), mentre solo per il 20% le tariffe sono basse. Anche in questo

raggruppamento, però, permane una buona percentuale (33%) che ritiene equilibrato il costo rispetto alla qualità dei servizi erogati.

Confrontando i dati dei due gruppi, si può osservare che effettivamente la presenza dei Comuni **orienta il giudizio generale verso il polo positivo**: togliendo i Comuni, sale significativamente la percentuale di coloro che ritengono alte le tariffe (+11%), diminuiscono i soggetti che le giudicano basse (-5%) o equilibrate (-9%). Tale variazione è certamente evidente, ma non rivoluziona il giudizio, sostanzialmente positivo, sull'attuale livello delle tariffe. Frequentemente, infatti, è capitato che i soggetti intervistati spiegassero spontaneamente che l'alto livello delle tariffe è giustificato anche dalla qualità dei servizi. Questa percezione si rafforza anche nel confronto con altre realtà territoriali, dove ad un minor costo corrisponde, però, una più bassa qualità dei servizi erogati.

Figura 12. Livello delle tariffe - Campione totale

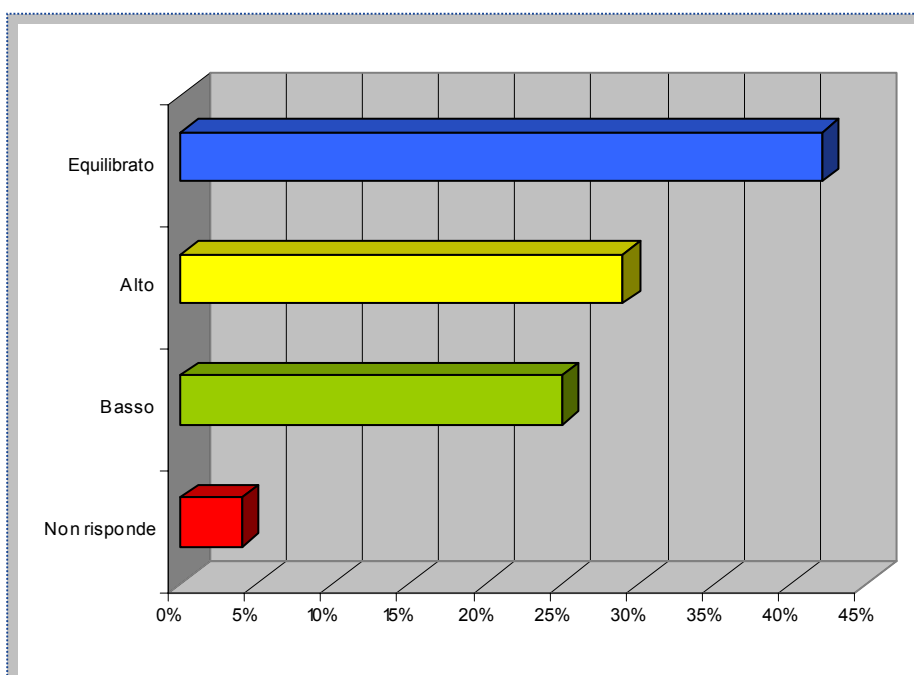
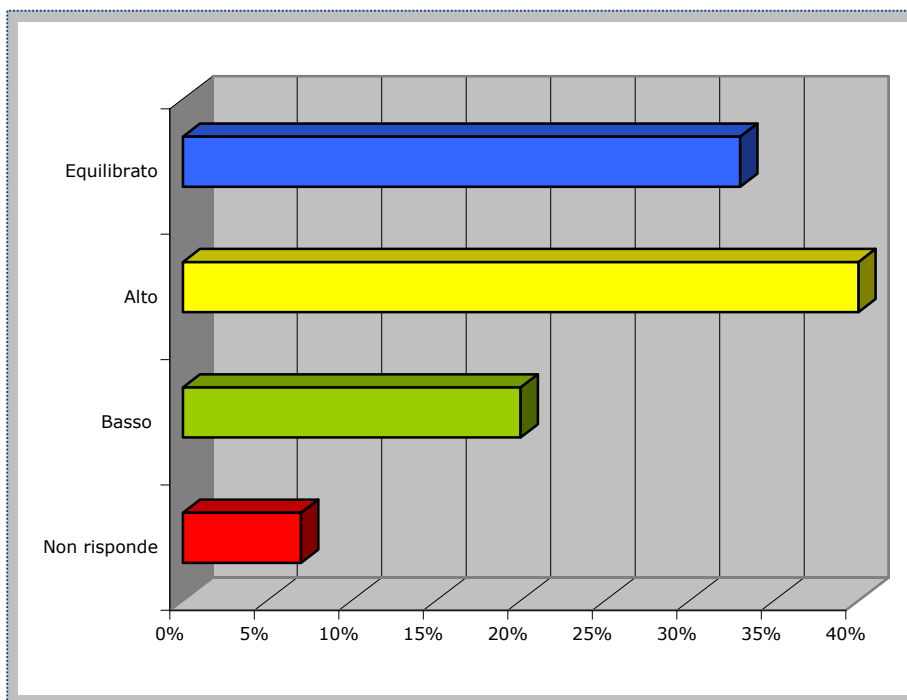


Figura 13. Livello delle tariffe - Campione senza i Comuni



### 5.4.3 Analisi per target

L'analisi dei dati, segmentati per i target della ricerca, riflette sostanzialmente la distribuzione delle risposte osservata nella totalità del campione, mettendo in evidenza, al contempo, alcune particolarità.

Relativamente alla scelta del fattore cui legare la tariffa, anche per i singoli target l'aspetto prevalente è la **qualità**. Un'eccezione importante, però, è rappresentata dalle Associazioni degli utenti, per le quali il fattore principale, per la determinazione delle tariffe, risulta essere la **natura sociale** del servizio (63% degli intervistati tra gli utenti). È evidente la diversità di prospettive tra gli utenti e gli altri gruppi del campione: laddove i Comuni, le Società di gestione e le Associazioni di categoria sono interessate ad investire sulla qualità dei servizi, le associazioni degli utenti prestano maggiore attenzione alla tutela delle fasce più deboli.

Sulla destinazione delle entrate la risposta prevalente, all'interno dei diversi target, è, analogamente a quanto avviene nel campione intero, l'avvio di **una politica di qualificazione e nuove infrastrutture**. Solo i Comuni mostrano una maggiore attenzione per la copertura dei costi: per il 56% dei Comuni le entrate devono servire per coprire



completamente i costi, il 44% destinerebbe le risorse per qualificare gli impianti esistenti e realizzare nuove infrastrutture.

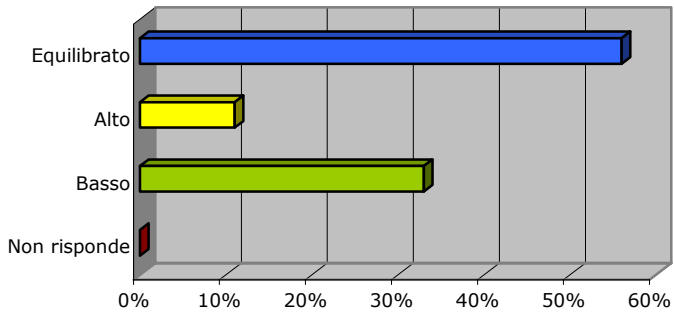
Per quanto riguarda il giudizio sull'attuale livello delle tariffe, si possono individuare due gruppi omogenei.

Il primo gruppo è composto da Comuni e Società di gestione, per i quali la tariffa dei servizi è sostanzialmente equilibrata (56% tra i Comuni e 67% tra gli enti di gestione). Nel secondo gruppo, composto da Sindacati-Associazioni di categoria e utenti, prevalgono i soggetti che ritengono alte le tariffe (50% degli intervistati delle Associazioni di categoria e degli utenti).

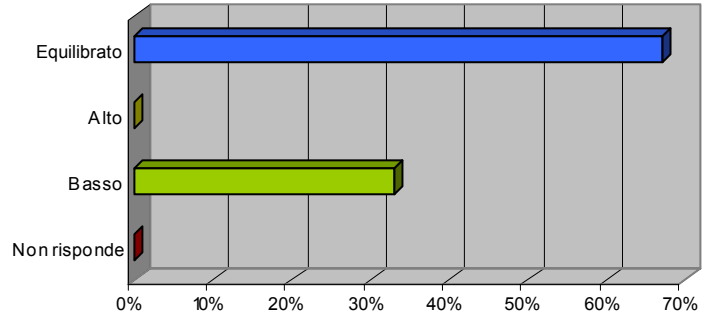
Questo risultato, in definitiva, conferma un'ipotesi abbastanza prevedibile. Chi ha stabilito le tariffe (comuni e società di gestione), le considera basse, chi le paga le ritiene alte. Da notare, però, che il giudizio generale sulle tariffe rimane sostanzialmente buono, se è vero che la metà degli utenti (25% risponde "equilibrate" e 25% "basse") e il 25% delle Associazioni di categoria esprimono un'opinione positiva sul costo dei servizi.

Figura 14. Livello delle tariffe – Analisi per target

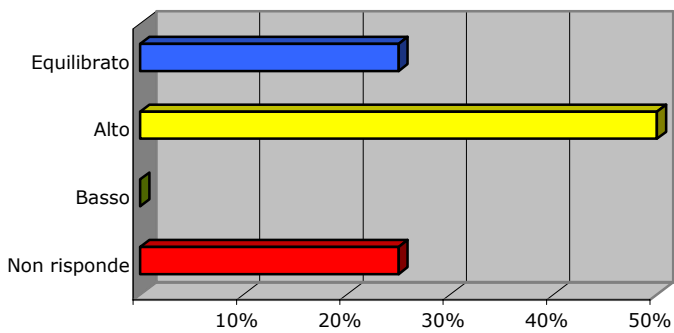
**Comuni**



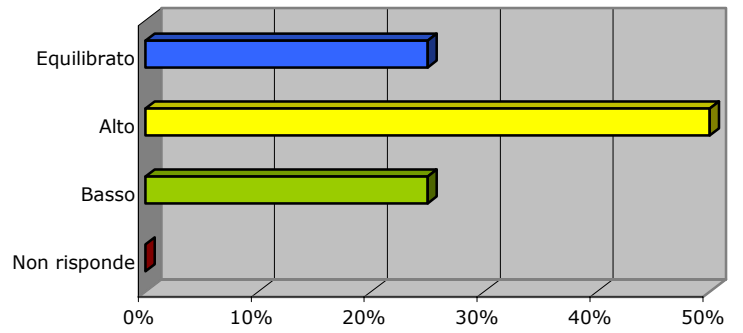
**Società di gestione**



**Sindacati-Associazioni di categoria**



**Utenti**



## 5.5 Aggregazioni

Nella parte finale dell'intervista, è stata chiesta al campione un'opinione riguardo i fenomeni di concentrazione tra enti gestori e fornitori di servizi pubblici tuttora in corso, e le ipotesi di accorpamento tra ATO di Province diverse.

Sulla prima questione, si potrebbe definire il giudizio del campione **sostanzialmente positivo**, anche se di attesa. Il 58% degli intervistati risponde che i fenomeni di fusione e accorpamento sono sostanzialmente giusti, ma da sottoporre a controllo. A questa percentuale si somma un altro giudizio positivo ma sospeso (tali fenomeni sono adeguati alle tendenze dell'economia internazionale), che raccoglie il 13% dei pareri.

I giudizi maggiormente definiti, positivo o negativo, registrano rispettivamente il 25% e il 4% del campione.

Sul tema del possibile accorpamento fra ATO di Province diverse, si riscontra una distribuzione più uniforme delle risposte. Il 79% del campione, cui va aggiunto un 8% che lo ritiene addirittura un fatto prioritario, giudica positivamente il passaggio **a forme più ampie di aggregazione territoriale**. Solo il 13% degli intervistati considera negativa un'eventuale scelta di accorpamento di più ATO. Anche su questa domanda, sebbene in misura minore rispetto al quesito sulla fusione degli enti gestori, qualche intervistato suggerisce di attendere il completo avvio operativo dell'ATO, per giungere a una valutazione più esaustiva sulle implicazioni connesse a ipotesi di aggregazione.

Figura 15. Come giudica le fusioni in corso tra i gestori dei servizi pubblici?

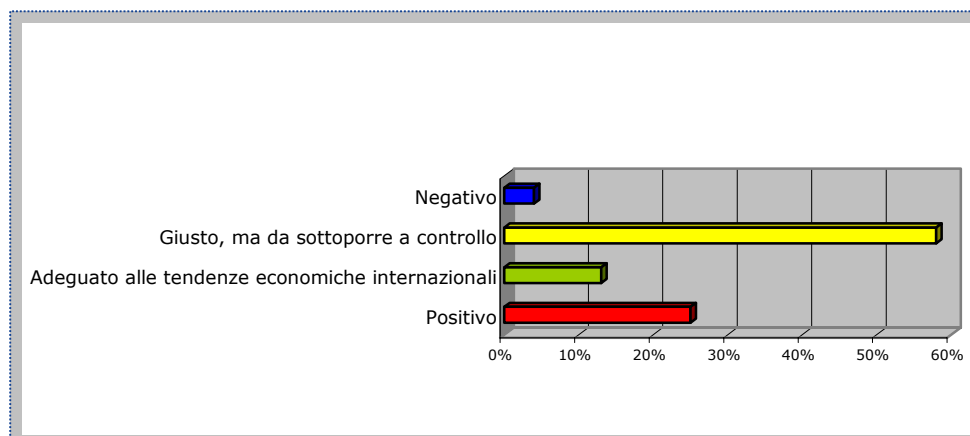
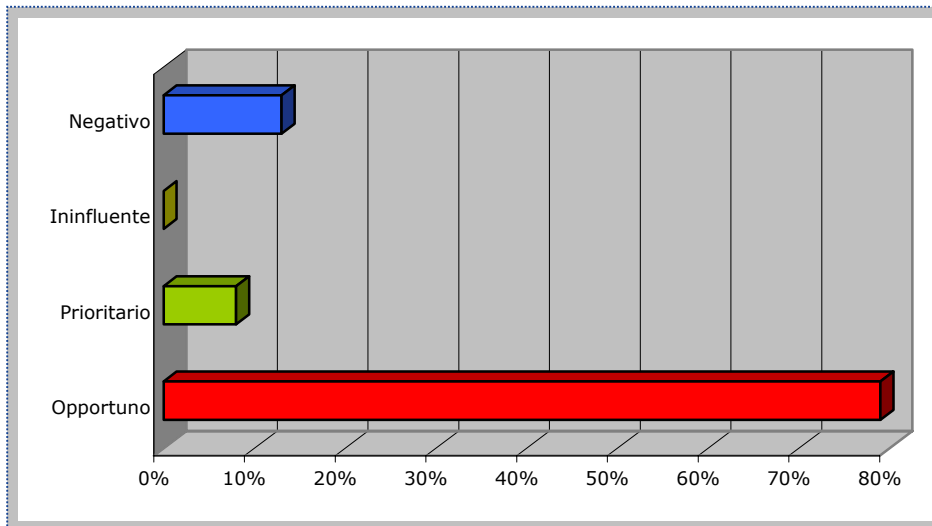


Figura 16. Come giudica un eventuale accorpamento tra ATO di province diverse?



### 5.5.1 Abbinamento acqua e rifiuti

La scelta di porre sotto la sfera di competenze dell’Agenzia di Ambito anche il servizio di gestione dei rifiuti, caratterizza l’ATO 5 rispetto ad ATO di altre Regioni. Era rilevante, perciò, capire come tale scelta venisse percepita dal pubblico di riferimento.

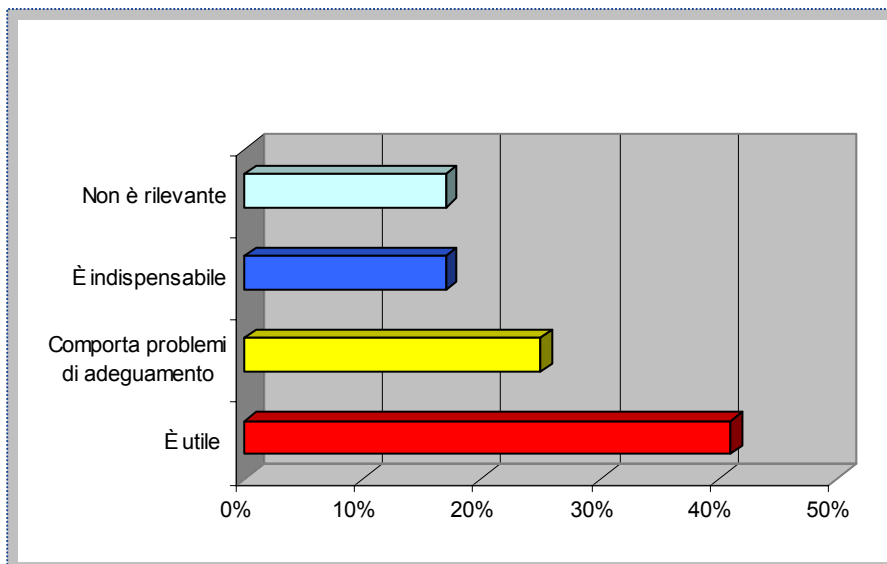
Per la maggioranza degli intervistati la scelta è **utile** (41% del campione). All’interno di questo gruppo risiedono anche soggetti per i quali si trattava di una scelta obbligata, considerando che già adesso la stessa società eroga contemporaneamente i due servizi.

Per il 25% degli intervistati, la scelta, invece, comporterà dei problemi di adeguamento. Tali difficoltà saranno causate, secondo i soggetti intervistati, dalle specificità territoriali che caratterizzano il servizio dei rifiuti. Mentre per l’erogazione del servizio idrico viene riconosciuta una certa omogeneità territoriale, grazie alla quale può essere corretto pensare ad una gestione unificata, per i rifiuti alcuni intervistati segnalano l’esistenza di problematiche diversificate in relazione alle zone geografiche della Provincia, che possono complicare fortemente la conduzione centralizzata del servizio.

Le altre risposte si distribuiscono uniformemente sull’opzione “è indispensabile” o “non è rilevante”. Sommando le risposte che contengono un giudizio positivo, si ottiene una percentuale del 58%, a testimonianza della **sostanziale approvazione** sull’abbinamento

acqua-rifiuti. Dall'altro lato i contrari, o comunque quelli che nutrono qualche perplessità, raggiungono la percentuale del 42%, segno che tale scelta suscita pareri contrastanti.

Figura 17. Giudizio sulla scelta di abbinare acqua e rifiuti



## 6 Conclusioni

Durante lo svolgimento delle interviste, il livello delle aspettative suscitate dalla nascita dell'Agenzia d'Ambito è parso evidente. D'altra parte, va considerato che molti soggetti, soprattutto all'interno del target degli utenti, si trovavano a esprimere un giudizio sull'ATO e le sue attività senza aver avuto preventivamente un'informazione dettagliata. Di conseguenza, a volte le risposte rappresentano più **una proiezione delle attese** di cui il soggetto si fa portatore (in quanto rappresentante del proprio target d'appartenenza), che una valutazione obiettiva delle ricadute operative dell'ATO.

In concreto, l'intervistatore, per diversi soggetti, costituiva il primo contatto con l'ATO. In base a questo fatto, non sembra scorretto interpretare alcune risposte, che talvolta tendono a travisare le funzioni e i campi di intervento dell'Agenzia d'Ambito caricandola di compiti ad essa non assegnati dalla legge.



Se esiste un campo che genera grandi aspettative, quello è sicuramente **la comunicazione**. Emerge come tratto comune all'interno del campione l'importanza attribuita alla comunicazione, secondo due direttrici principali:

- spiegare chi è l'ATO, cosa fa e cosa cambia con la sua introduzione
- educare gli utenti a stili di consumo responsabili.

L'impostazione di una strategia di **comunicazione continuativa ed efficace** è ritenuta un **fattore critico** di cruciale importanza per l'affermazione del nuovo Ente. Secondo il campione, l'ATO deve prima accreditarsi presso gli utenti, presso i quali è poco noto e, successivamente, mettere in atto azioni comunicative in grado di promuovere modelli di consumo virtuosi, orientati al rispetto delle risorse e dell'ambiente.

Da segnalare anche il dato, in qualche modo sorprendente, relativo alle tariffe. Il campione totale, ma anche i target considerati singolarmente, reputano **sostanzialmente equilibrate le tariffe dei servizi pubblici**. Se si chiede ai soggetti di fare un confronto con altre realtà di loro conoscenza, emerge, a fronte di un costo non tra i più bassi, la percezione di un'alta qualità dei servizi erogati in Emilia Romagna. E la qualità risulta comunque come un attributo determinante, se è vero che è ritenuto il fattore principale cui legare le tariffe.

In definitiva, l'idea alla base dell'ATO, di creare un ambito territoriale più ampio di quello comunale sembra essere stata compresa e apprezzata dal campione. Tale assunto è dimostrato dai pareri espressi dagli intervistati riguardo la scelta di abbinare la gestione di acqua e rifiuti e l'eventuale accorpamento di più ATO. Almeno a livello concettuale, la gestione unificata del servizio idrico e di gestione dei rifiuti all'interno di un ambito, se possibile, anche più grande della provincia, può essere una buona soluzione. Anche se non bisogna tralasciare che molti sospendono il giudizio, in attesa di verificare l'operato dell'ATO così com'è strutturato oggi, o di sottoporre a controllo i fenomeni di fusione tra gli enti gestori dei servizi.

In conclusione, l'analisi della percezione che i soggetti intervistati manifestano nei confronti dell'ATO mette in evidenza un atteggiamento di **forte aspettativa e attesa**, in direzione di una **razionalizzazione nella gestione dei servizi**, della quale potranno beneficiare gli utenti finali e l'ambiente.