

i quaderni di  
**.net**

Supplemento al  
n. 33/2004 di Net

# La qualità nei servizi di pubblica utilità: il ruolo delle Carte dei servizi

*Progetto cofinanziato  
dal Ministero delle Attività Produttive*



**CISPEL Confservizi TOSCANA**  
confederazione nazionale  
dei servizi

*edizioni*  
**AIDA**  
FIRENZE

# .net

# **i quaderni NET**

Supplemento al n. 33/2004 di Net  
Aut. n. 4472 del 6.4.1995  
del Tribunale di Firenze

**Coordinamento redazionale**

Vanessa Prati  
Andrea Sbandati

**Periodico di Cispel Confservizi Toscana**



Confederazione italiana pubblici servizi

Via Alamanni, 41 - 50123 Firenze  
Tel. 055 211342 fax 055 282182  
[www.cispeltoscana.net](http://www.cispeltoscana.net)  
e-mail: [cispelto@cispeltoscana.net](mailto:cispelto@cispeltoscana.net)

**Direttore responsabile**

Lirio Mangalaviti

*edizioni*  
**AIDA**  
FIRENZE

**Progetto grafico e impaginazione**

AIDA srl  
Via Maragliano, 31a  
50144 Firenze  
tel. 055 321841  
fax 055 3215216  
[www.aidanet.com](http://www.aidanet.com)

**Stampa**

Next '99 - Campi Bisenzio (Fi)

# La qualità nei servizi di pubblica utilità: il ruolo delle carte dei servizi

Progetto cofinanziato dal Ministero delle Attività Produttive  
e presentato dalla Giunta Regionale della Toscana nell'ambito  
dei programmi di intervento per la Tutela dei consumatori.  
"Servizi pubblici alla prova degli utenti: Osservatorio della Qualità"

REGIONE  
TOSCANA



CISPEL **Confservizi** TOSCANA  
confederazione nazionale  
dei servizi



# Premessa

Il settore dei servizi pubblici locali sta portando avanti negli ultimi anni un processo importante di riorganizzazione industriale volto a produrre maggiore efficienza e qualità.

La maggioranza delle imprese adotta già strumenti rivolti alla tutela del consumatore, come le rilevazioni statistiche sulla customer satisfaction, l'istituzione di call center e numeri verdi, la certificazione di qualità per uno o più servizi erogati e altri strumenti di governance, diretti alla valorizzazione del rapporto tra impresa e comunità sociale.

Molte imprese esprimono una matura sensibilità su questi temi e come associazione regionale che rappresenta queste imprese, abbiamo voluto raccogliere questa necessità costruendo un rapporto con le associazioni dei consumatori della Toscana. Da questa volontà è nato il progetto Servizi Pubblici alla prova degli Utenti: osservatorio sulla qualità, presentato dalla Regione Toscana al Ministero delle Attività produttive e che ha inaugurato un percorso di monitoraggio dell'efficienza e della qualità dei servizi offerti agli utenti e rivolto ad attivare politiche di trasparenza in materia di tariffe, costi e gestioni.

In questo quadro si inserisce questo primo ragionato rapporto sulle "Carte dei servizi" redatto a cura dell'Avvocato Lucia Romanelli, del Dottor Massimo Paradisi e del Dottor Andrea Massa.

L'intento del rapporto è quello di fare il punto su questa che ha carattere rilevante sia per le aziende del sistema Cispel che per i consumatori utenti.

*Paolo Bagnoli,  
Responsabile  
"Politiche del Consumatore"*

*Alfredo De Girolamo,  
Presidente  
Cispel Confservizi Toscana*



# Indice

## Parte Prima

### Introduzione storico-giuridica

|   |    |
|---|----|
| Brevi cenni storici                                     | 11 |
| Quadro normativo di riferimento                         | 15 |
| Funzione delle Carte dei servizi                        | 17 |
| Natura giuridica delle Carte dei servizi                | 19 |
| L'impatto della riforma del titolo V della Costituzione | 21 |

## Parte seconda

### Analisi delle Carte dei servizi

|  |    |
|--|----|
| La metodologia di analisi                                      | 27 |
| Le Carte dei servizi del settore del gas                       | 29 |
| Le Carte dei servizi del settore idrico                        | 33 |
| Le Carte dei servizi del settore del trasporto pubblico locale | 39 |
| Le Carte dei servizi del settore rifiuti                       | 48 |

|             |    |
|-------------|----|
| Conclusioni | 54 |
|-------------|----|





**Parte prima**  
**Introduzione storico-giuridica**



## Brevi cenni storici

Il tema della qualità ha assunto un ruolo centrale nel quadro dei sistemi regolatori dei servizi pubblici, nazionali e locali, caratterizzati dall'obbligo di universalità.

Il primo episodio rilevante da richiamare consiste nell'emanazione della cosiddetta Direttiva del Presidente del Consiglio 27 gennaio 1994, con cui sono state recepite le regole ed i principi di un documento di studio del Governo Ciampi, in seguito ulteriormente accolti in altre leggi che hanno definitivamente sancito l'obbligo legislativo di adottare le Carte dei servizi. La Direttiva Ciampi, in particolare, è da considerare un esordio solo sul piano ufficiale, poiché il tema della qualità era già da tempo presente nelle strategie delle aziende più avanzate del settore dei pubblici servizi.

Infatti, l'allora Ministro della Funzione Pubblica Cassese individuò come primi soggetti sperimentatori delle Carte un gruppo di aziende che avevano dato prova di un notevole grado di maturazione in materia.

L'esperienza della prima generazione delle Carte dei servizi è stata un episodio importante che ha contribuito significativamente a favorire una sensibilizzazione degli operatori e dell'opinione pubblica sul tema.

Tuttavia, questa prima esperienza si muoveva prevalentemente sul terreno della mera comunicazione.

Un secondo passaggio evolutivo si è avuto, infatti, quando si è iniziato a collegare il tema delle Carte dei servizi con un duplice ordine di aspetti:

- per un verso, quello della diretta rilevazione dei bisogni e dei livelli di soddisfazione degli utenti, mediante l'istituzione di specifici canali di ascolto;
- per l'altro verso, quello del riconoscimento della qualità come punto di riferimento della gestione aziendale.

Entrambi tali orientamenti hanno avuto grande rilievo nella prospettiva del superamento delle principali insufficienze della prima esperienza delle Carte dei servizi.

Da un lato, hanno consentito alle aziende di fuoriuscire dal circuito dell'autoreferenzialità, riconoscendo ai cittadini un ruolo attivo di protagonisti, sia nella fase di rilevazione dei bisogni, sia in quella di verifica della capacità dei servizi di soddisfare i bisogni stessi.

Dall'altro, hanno consentito il superamento della separatezza delle Carte dei servizi dal contesto in cui si collocavano, mediante la valorizzazione della qualità come nodo centrale sia del processo decisionale che sovrintende la definizione dei rapporti tra il governo e la gestione dei servizi, sia del processo gestionale aziendale.

A questi orientamenti sono succedute specifiche politiche e concreti strumenti per la loro «implementazione». Ci si riferisce:

- per un verso, alla definizione di criteri generali e metodologie per le indagini di *customer satisfaction*, tali da favorire un necessario salto di qualità nelle modalità tradizionali con cui venivano realizzate, nel settore dei servizi pubblici, le indagini di soddisfazione del cliente. Quest'ultime, infatti, da semplici e indifferenziati sondaggi di opinione, consentivano una raccolta sistematica di indicazioni su cui costruire concrete politiche aziendali;
- per altro verso, sono stati definiti e applicati criteri e metodologie per collegare organicamente i contratti di servizio e le Carte dei servizi, in modo da

creare un diretto legame tra gli standard di qualità assunti come impegni contrattuali verso l'ente locale (nei contratti di servizio) e quelli nei confronti dei cittadini/utenti (nella carta dei servizi);

- infine, allo scopo di un'efficace utilizzo di tali impegni a fini gestionali, sono stati adottati sistemi di contrattazione aziendale fondati su premi di risultato, esplicitamente riferiti agli andamenti degli standard di qualità.

Un passaggio ulteriore nell'evoluzione delle politiche della qualità si è avuta quando si è inaugurata la fase di liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità, caratterizzata dall'attivazione e dal corretto funzionamento di meccanismi di concorrenza «per» il mercato e, ove ricorrano le condizioni, «nel» mercato.

Tali meccanismi, in particolare, richiedano un ruolo di regolazione forte in capo agli enti locali, in modo da garantire, da un lato, condizioni di accesso trasparenti e non discriminate alle reti, e dall'altro di disciplinare l'attività dei gestori selezionati per l'esercizio di servizi svolti in condizioni di monopolio temporaneo.

Quale fattore di competizione, il ruolo della qualità si configura diversamente a seconda del tipo di concorrenza che viene a svilupparsi.

Nel caso di concorrenza «nel» mercato, resa possibile dall'accesso libero e non discriminato alle reti, gli operatori, in virtù anche delle particolari caratteristiche e natura dei servizi (essenzialità dei bisogni da soddisfare, contatto diretto con gli utenti, frequente coincidenza tra prodotto e processo produttivo) dovranno garantirne la personalizzazione, ossia fare in modo che siano vicini alle esigenze dei consumatori e di elevato livello qualitativo. In altri termini, in assenza di protezioni monopolistiche e rimosse le barriere all'ingresso nei mercati, il successo delle imprese sarà inevitabilmente deciso dalle loro capacità di fornire risposte, non solo economicamente convincenti, ma anche qualitativamente adeguate e vicine ai bisogni specifici e capillari degli utenti.

In tale contesto, la Carta dei servizi riveste un ruolo fondamentale, sia come strumento di promozione di competitività delle imprese, sia come strumento di regolazione per l'ente locale.

Nel caso di concorrenza «per» il mercato, che è la forma più dettagliatamente disciplinata dalla legge per i servizi a rilevanza industriale, il servizio viene affidato *pro tempore* ad un'impresa in base agli standard qualitativi e di prestazione, alle condizioni economiche e ai piani di investimento, con l'indicazione degli elementi di dettaglio e l'aggiornamento delle condizioni di erogazione del servizio tramite i contratti di servizio.

In quest'ultima ipotesi di concorrenza, la qualità è il cardine dell'intero processo di apertura regolamentata dei mercati. Tale processo risulta fondato sull'operare congiunto della gara e del contratto di servizio, e vede gli standard qualitativi e di prestazione assunti come base di riferimento per la gara stessa.

Gare per l'affidamento, contratti di servizio e carte di servizio, in particolare, sono strumenti strettamente collegati, a ciascuno dei quali è assegnato un diverso ruolo nel quadro della regolazione.

I primi due sono finalizzati a disciplinare i rapporti negoziali tra ente locale e gestore, le terze a stabilire sistematici rapporti con i cittadini e con gli utenti, sia per raccogliere i loro orientamenti, sia per formalizzare precisi impegni di prestazione dei servizi.

Da queste indicazioni risulta confermato che il contratto di servizio costituisce il tipico strumento dell'ente locale per esercitare la propria funzione di

indirizzo e controllo, mentre la Carta dei servizi è il mezzo migliore per esercitare l'attività di regolazione diretta ad assicurare le caratteristiche generali dei servizi in relazione alle esigenze degli utenti.

Concludendo, se è pur vero che già da un decennio la qualità è stata assunta come fulcro del processo di regolazione nelle realtà aziendali più avanzate che operano nel settore dei servizi di pubblica utilità, nazionali e locali, oggi, tuttavia, si pone l'esigenza di assumere detto sistema come regola di comportamento generalizzato.

Vale dunque la pena di chiederci a che punto di maturazione siamo giunti e che grado di diffusione abbiano avuto le Carte dei servizi, con particolare attenzione alla realtà toscana.



# Quadro normativo di riferimento

La c.d. Direttiva Ciampi del 27.01.94, relativa ai "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici", ha fissato i principi cui deve essere progressivamente uniformata l'erogazione dei servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione, a tutela delle esigenze dei cittadini che possono fruirne nel rispetto delle esigenze di efficienza e imparzialità cui l'erogazione deve uniformarsi. Il rispetto di detti principi deve essere assicurato dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio dei loro poteri di direzione, controllo e vigilanza.

I punti fondamentali della direttiva, possono così sintetizzarsi:

1) enunciazione dei principi fondamentali cui devono attenersi i soggetti che erogano un servizio pubblico:

- eguaglianza, intesa come parità di trattamento;
- imparzialità come divieto di ingiustificate discriminazioni dei soggetti erogatori nei confronti degli utenti;
- continuità nella erogazione del servizio;
- diritto di scelta tra i diversi soggetti che erogano il servizio;
- partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio (il c.d. diritto di accesso);
- efficienza ed efficacia sia in termini assoluti che in termini relativi.

2) adozione degli strumenti necessari ad assicurare il miglioramento della qualità:

- standard di qualità e quantità del servizio ed indicazione di eventuali fattori esterni che potrebbero incidere significativamente sul conseguimento degli standard. Quest'ultimi si distinguono, in relazione alla prestazione che costituisce oggetto di prestazione, in:

- quantitativi: diretti a fissare il numero delle prestazioni offerte all'utenza;
- qualitativi: atti a definire il livello medio della prestazione;

Invece, in ragione dell'oggetto d'indagine, si differenziano in:

- generali: rappresentano gli obiettivi di qualità concernenti il complesso delle prestazioni rese;
- speciali: si riferiscono alla singola prestazione resa all'utente, il quale in virtù di essi, può direttamente verificarne il rispetto;

Tali standard devono essere sottoposti a verifica con gli utenti in adunanze pubbliche e devono essere periodicamente aggiornati;

- semplificazione delle procedure relative agli atti concernenti la prestazione di servizio pubblici, con un espresso riferimento alla semplificazione e all'informatizzazione dei sistemi di prenotazione e delle forme di pagamento delle prestazioni;

- informazione degli utenti circa le modalità di prestazione dei servizi;
- verifiche sulla qualità e l'efficienza dei servizi prestati;
- rimborso nei casi in cui il servizio è inferiore, per qualità e tempestività, agli standard pubblicati.

3) Forme di tutela individuabili nelle :

- procedure di reclamo dell'utente (accessibili, di semplice comprensione, rapide; istituzione di uffici interni di controllo; obbligo di risposta entro 30 giorni);
- sanzioni per la mancata osservanza delle direttiva (amministrative e disciplinari per gli impiegati e i dirigenti nel caso di servizi erogati da pubbliche amministrazioni; ovvero, nel caso dei servizi erogati da soggetti non pub-



blici, l'inosservanza è considerata inadempimento degli obblighi assunti contrattualmente).

Il fatto che tale regolamentazione fosse contenuta in una Direttiva, la cui natura, se non faceva dubitare della sua efficacia nei riguardi dei Ministri e dei Ministeri cui gli stessi sono preposti, lasciava tuttavia aperto il dubbio sulla sua reale forza precettiva nei confronti delle altre Amministrazioni, prime tra tutte delle Regioni e degli enti locali, ponendo una serie di questioni, preliminari alla redazione delle Carte e che di fatto hanno consentito ai soggetti erogatori di svincolarsi dai precetti in essa contenuti.

Proprio per tale motivo, l'art.2 Legge n. 273/1995, "Qualità dei servizi pubblici", prevedeva che con Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri venissero emanati Schemi generali di riferimento delle carte dei servizi pubblici predisposti dal Dipartimento della Funzione Pubblica, d'intesa con le singole amministrazioni interessate.

Ora, mentre la Direttiva Ciampi attribuiva agli enti erogatori una ampia autonomia nella predisposizione delle Carte, sia pure ovviamente in conformità ai principi in essa prescritti, l'articolo 2 citato, con il quale si dava veste legislativa all'obbligo di adottare le Carte dei servizi, prevedendo l'adozione di Schemi generali di riferimento, riduceva in modo apprezzabile l'ambito di autonomia rimesso ai singoli soggetti gestori del servizio in sede di adozione delle rispettive Carte dei servizi. Per tale motivo, il D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 abrogava il suddetto articolo 2 della Legge 273/1995, disponendo all'art.11, comma 2 che *"le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri"*. Vale la pena di sottolineare come la previsione dell'adozione di specifiche Direttive, che si sostituiscono all'emanazione degli Schemi Generali di riferimento, in un primo momento, almeno, non ha riproposto la questione in ordine all'effettiva vincolatività di una Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti delle Regioni e degli enti locali, tanto più che l'art. 112 del D.Lgs n. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali), prevede l'obbligo specifico di adeguamento ai principi dell'art. 11 del D.Lgs n. 286/1999, che al comma 2 così dispone: *«per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle Regioni e dagli Enti Locali, si provvede con atti d'indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la conferenza unificata di cui al D.Lgs n. 281/97»*. Senonché, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione che sembra attribuire la disciplina dei servizi pubblici locali alla competenza esclusiva delle Regioni, il ricorso agli atti di indirizzo sopra menzionati comporta tutta una serie di problemi. La creazione di regole valedoli per tutte le carte dei servizi, infatti, è materia generale e astratta che dovrebbe essere oggetto di un atto legislativo e non di uno amministrativo o regolamentare come l'atto di indirizzo.

Con le innovazioni introdotte dalla Legge Costituzionale n.3/01, pertanto, sorgono effettivi dubbi circa la conformità del precedente sistema legislativo al nuovo assetto costituzionale.

Possiamo comunque affermare che, ad oggi, l'art.11 D.Lgs. n.286/99 rappresenta il fondamento legislativo delle Carte dei servizi, con la cui emanazione l'ente erogatore del servizio pubblico si impegna a garantire predeterminati e controllabili livelli di qualità delle prestazioni.

# Funzione delle Carte dei servizi

Le Carte dei servizi si configurano come principale strumento di tutela dell'utente, in un contesto, quale quello dei rapporti tra utente ed erogatore di servizio pubblico, storicamente caratterizzato da una sorta di subordinazione dell'utente all'ente erogatore pur in presenza di una qualificazione privatistica e contrattuale del loro rapporto giuridico.

Infatti, tra le esigenze cui dovrebbero rispondere le Carte dei servizi vi è anche quella di assicurare un sostegno delle aspettative dei cittadini ad una prestazione del servizio pubblico secondo regola d'arte, che sia diverso rispetto a tradizionali rimedi giurisdizionali, improbabili quanto disfunzionali.

In questo senso le Carte dei servizi contribuiscono a puntualizzare e specificare l'obbligo di fornire il servizio, che non è più quello di erogare una prestazione qualunque, ma una prestazione con caratteristiche oggettivamente stabilite.

Nei confronti dei clienti, la Carta costituisce perciò: uno strumento di conoscenza, in quanto:

- fornisce informazioni sul servizio di pubblica utilità erogato, sulla struttura e sull'organizzazione dell'Azienda, sui servizi offerti e sulle modalità di prestazione dei medesimi, sull'offerta commerciale, sulle modalità con cui l'utente può relazionarsi con l'Azienda, sui livelli qualitativi di prestazione del servizio, sui progetti aziendali di miglioramento del servizio;
- garantisce il sistema di monitoraggio della Qualità del servizio offerto;
- garantisce la pubblicazione, l'aggiornamento e la diffusione della Carta, con particolare riferimento ai risultati del monitoraggio della Qualità in relazione agli impegni presi ed al raggiungimento degli obiettivi programmati;

uno strumento di partecipazione, in quanto:

- mette a disposizione dell'utenza l'Ufficio Relazioni con il pubblico, che rappresenta il canale istituzionale di comunicazione tra l'Azienda ed i clienti;
- garantisce l'effettuazione di monitoraggi della Qualità percepita del servizio da parte dei clienti;

uno strumento di tutela, in quanto:

- garantisce risposta a chi abbia formulato richieste, segnalazioni, proposte e suggerimenti;
- stabilisce e garantisce l'applicazione della procedura dei reclami, da attivare in caso di violazione, da parte dell'Azienda, dei diritti degli utenti ed in tutti i casi di mancato soddisfacimento degli impegni presi dall'Azienda con la presente Carta.



# Natura giuridica delle Carte dei servizi

Il servizio pubblico locale deve essere adeguato alle esigenze dei cittadini i quali, più che assumere il ruolo di utenti-beneficari, devono essere considerati clienti a tutti gli effetti, e come tali, tutelati sempre di più dalle disfunzioni di esso.

Il servizio deve, quindi, perseguire e raggiungere l'efficienza, l'efficacia, l'economicità per essere considerato un servizio di qualità, adeguato alle esigenze del mercato europeo.

L'utente di un servizio pubblico locale vanta, in particolare, un vero e proprio diritto soggettivo all'espletamento del servizio, che degrada ad interesse legittimo solo qualora l'accesso al servizio sia subordinato ad un atto di ammissione discrezionale della P.A. (Virga, Diritto amministrativo, Vol.4, Attività e prestazioni, Milano, 1996, p.29)

Di regola l'amministrazione non può rifiutare o contingentare l'utilizzo di un servizio pubblico. L'utente, a sua volta, non può interferire nel potere dell'amministrazione di organizzare il servizio; egli ha invece il potere di sindacato sulle modalità organizzative del servizio, che possono incidere sul costo di esso e quindi sulla determinazione delle tariffe, ma solo se il servizio è subordinato al pagamento di una tassa o di un contributo ( Cons. Stato, IV, 11.07.91, n.436).

In tale contesto, la Carta dei servizi costituisce uno strumento per la regolamentazione dei rapporti tra gli esercenti i pubblici servizi e i loro utenti.

Con tale strumento il soggetto esercente assume una serie di impegni giuridicamente rilevanti nei confronti degli utenti, ai quali è data la possibilità di pretendere il rispetto di tali impegni e di ottenere, nei casi in cui siano violati, un indennizzo.

Tali impegni, che paiono configurarsi alla stregua di vere e proprie obbligazioni giuridiche, sono assunti non già con un atto negoziale bilaterale, ma piuttosto con un atto adottato unilateralmente dal soggetto esercente il servizio, sulla base di un preciso obbligo legislativo. Consistono, pertanto, in promesse unilaterali, in atti di autoregolazione vincolante per il promittente per espressa disposizione di legge (art.1987 c.c.) ed efficaci nei confronti dei destinatari dal momento in cui la Carta dei servizi viene resa pubblica (Sbisà, Natura e funzione delle carte dei servizi. La carta del servizio elettrico, in Rass. Giur. Enel, 1997, 343).

Tuttavia, alla luce delle norme attualmente vigenti, tali obbligazioni dovrebbero essere il frutto di una negoziazione con gli utenti del servizio stesso.

Secondo il citato comma 1 dell'art. 11 del d.lgs n. 286/1999, infatti, il loro contenuto deve essere determinato insieme agli utenti del servizio, i quali sono messi nella condizione di poter partecipare alla valutazione e definizione degli standard qualitativi e quantitativi, che poi costituiscono il nucleo centrale delle carte medesime.

Quanto previsto dall'11 D. Lgs n.286/99, che ripetiamo costituisce il fondamento legislativo della Carta dei servizi, va integrato con l'art.1 della DPCM 27.01.94 in cui si legge: *«per i servizi erogati in regime di concessione o mediante convenzione e comunque svolti da soggetti non pubblici, il rispetto dei principi della direttiva è assicurato dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio dei loro poteri di direzione, controllo e vigilanza. Le amministrazioni*

*ni concedenti provvedono ad inserire i contenuti della presente direttiva negli atti che disciplinano la concessione», con la puntualizzazione che «per i servizi erogati in regime di concessione o mediante convenzione e comunque erogati da soggetti non pubblici, l'inosservanza dei principi della presente direttiva **costituisce inadempimento** degli obblighi assunti contrattualmente dai soggetti erogatori»(All.3 Direttiva citata).*

La tutela della qualità dei servizi di pubblica utilità è, dunque, rimessa in prima istanza alle pubbliche amministrazioni e agli enti locali, che attribuiscono forza cogente ai principi posti alla base dell'erogazione del servizio tramite la loro espressa previsione negli atti di disciplina di concessione (capitolato d'oneri e successivo contratto di servizio). Laddove ciò non avvenga, l'adozione delle Carte dei servizi rimane un mero obbligo senza sanzione, e in quanto tale, sostanzialmente disatteso e inattuato.

Pur tuttavia, anche nel caso in cui i precetti in materia di qualità vengono previsti, ma non sono seguiti da opportune procedure di verifica e reclamo da proporre nei confronti del soggetto che eroga il servizio, rischiano di restare mere dichiarazioni di principio. A tal fine è opportuno prevedere anche procedure stragiudiziale e propriamente contenziose di tutela dell'utente. Per ciò che concerne le prime, la Direttiva Ciampi prevede l'istituzione, da parte del soggetto erogatore, di un Ufficio interno di controllo diretto a monitorare sia i risultati dell'erogazione, nonché a ricevere i reclami presentati. La Direttiva specifica altresì che tale Ufficio debba provvedere, al momento della presentazione del reclamo, a comunicare all'utente gli ulteriori mezzi (giudiziali) di cui l'utente dispone in caso di esito sfavorevole, mentre nel caso di esito fausto, deve indicare i termini entro i quali il soggetto erogatore provvederà alla rimozione delle irregolarità riscontrate ovvero al ristoro del pregiudizio. Per ciò che attiene alle procedure contenziose, la competenza a conoscere della lesione dei diritti che originano dal rapporto di utenza è il giudice ordinario. Ai sensi dell'art. 7 Legge n.205 del 21 luglio 2000, infatti, sono escluse dalla competenza del giudice amministrativo le controversie meramente risarcitorie che riguardano il danno alla persona o a cose relative ai rapporti individuali di utenza con soggetti privati nell'ambito dei servizi pubblici.

L'art.11, comma 2 del D. Lgs n.286/99 prevede, inoltre, che debbano essere disciplinati «*i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità*».

A prescindere dai profili di risarcimento vero e proprio del danno quando lo stesso sia provato anche nella quantificazione, l'adozione delle Carte dei servizi comporta, quale elemento di rafforzamento dell'obbligo di rispettare standard qualitativi specifici, il pagamento di indennizzi automatici e forfettari, in favore dell'utenza nel caso di mancato rispetto degli impegni unilateralmente assunti. La previsione di tali indennizzi sottolinea la possibilità che l'utente non abbia subito un danno effettivo dal soggetto erogatore, essendo sufficiente solo la non corrispondenza oggettiva della prestazione erogata a quella promessa per avere diritto al rimborso. Occorre, tuttavia, far presente che al di fuori del settore del gas in cui si riconosce un rimborso forfettario automatico in conseguenza della violazione degli standard specifici, in tutti gli altri settori esaminati si parla sempre e comunque di rimborso forfettario su richiesta dell'utente, il cui inoltro, tra l'altro, è soggetto spesso a condizioni gravose per l'utente. Ad ogni modo, secondo quanto rilevato dalle Associazioni dei consumatori, anche laddove previsto, il meccanismo del rimborso automatico rimane, di fatto, inattuato dalle aziende.

# L'impatto della riforma del titolo V della Costituzione

A seguito dell'entrata in vigore della Legge Costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001 che ha modificato il titolo V della Costituzione, ma soprattutto alla luce della pronuncia n.272/04 della Corte Costituzionale, appare adesso più nitido il quadro di riferimenti relativo alle competenze legislative in materia di servizi pubblici locali.

Nella sentenza sopra ricordata, la Consulta afferma che i servizi pubblici locali rientrano nella sfera di competenza esclusiva delle Regioni ex art.117, comma 4, riconoscendo altresì un ambito di intervento statale, legittimato dalla «*tutela della concorrenza*» e volto alla «*promozione*» e «*protezione*» dell'assetto concorrenziale del mercato, da effettuarsi nel rispetto del criterio di proporzionalità-adequatezza rispetto agli obiettivi attesi.

E' una svolta radicale quella conclamata dalla Corte Costituzionale circa il modo di intendere i servizi pubblici locali, fino ad oggi considerati dei servizi essenziali in un sistema di convivenza civile.

I servizi pubblici locali, sarebbero, pertanto, solo servizi di carattere commerciale da reperire sul mercato, con la conseguenza che gli enti locali assumerebbe una funzione soprattutto di regolazione e di supplenza eventuale, qualora il mercato non fosse in grado di offrirli.

E' di tutta evidenza, pertanto, che la sentenza n.272/04 della Corte Costituzionale è destinata a generare conseguenze la cui portata può essere, ad oggi, solo intuibile, e in ogni caso da non sottovalutare sia per ciò che riguarda la loro incidenza sul livello minimo dei servizi pubblici, sia per ciò che riguarda la qualità dei medesimi.



Parte seconda  
Analisi delle Carte dei servizi





Nell'ambito del presente studio sono state analizzate le Carte dei servizi adottate da aziende di pubblica utilità che operano in Toscana, aderenti a Cispel Confservizi Toscana, al fine di poter evidenziare se e come sia stato attuato concretamente tale strumento di tutela degli utenti-consumatori (vedi Tabella).

L'obiettivo, in particolare, non è tanto quello di compiere una rilevazione sistematica od una ricerca scientifica, quanto piuttosto quello di trarre dalle esperienze fin qui realizzate alcune proposte operative per la promozione e il rilancio della politica delle Carte dei servizi.

Occorre, tuttavia, precisare che l'analisi in questione si è focalizzata esclusivamente sulle Carte messe a disposizione delle aziende e non anche sui relativi contratti di servizio, seppur le prime siano strettamente connesse e consequenziali ai secondi.

Non solo, si fa altresì presente che l'adozione delle Carte dei servizi non è automatica garanzia della loro conformità a quanto indicato dalla normativa di riferimento e che, anche nel caso in cui si riscontrasse tale conformità, essa non assicura, di per sé, la concreta attuazione di quanto in esse previsto.

#### Tabella riassuntiva

| Settori       | Aziende    |           |              |               |
|---------------|------------|-----------|--------------|---------------|
|               | Tot Cispel | Esaminate | Non adottata | Non pervenuta |
| Acqua         | 17 (8M-9m) | 9         | 2            | 6             |
| Gas           | 12 (8M-4m) | 6         | 5            | 1             |
| Trasporti     | 15         | 13        | /            | 2             |
| Rifiuti       | 30         | 10        | 15           | 5             |
| <b>Totale</b> | <b>74</b>  | <b>38</b> | <b>22</b>    | <b>14</b>     |

Legenda: M = monoservizio; m = multiutility



# La metodologia di analisi

Lo studio è stato condotto analizzando le Carte con l'ausilio di una griglia di lettura definita sulla base dei principi generali contenuti nella Direttiva Ciampi (eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza e efficacia) e soprattutto in considerazione degli strumenti che la stessa Direttiva individua per il loro raggiungimento (standard, informazione, rapporto con gli utenti, dovere di valutazione, rimborsi e tutela).

La griglia di lettura si articola in nove punti:

## **1) Dati generali**

I dati generali rilevati sono stati individuati nella data di adozione, nelle indicazioni sulla validità, nelle indicazioni su aggiornamenti e sulla descrizione sintetica dell'azienda.

La presenza delle suddette indicazioni all'interno delle varie Carte è sintomo dell'intento di portare avanti il processo di miglioramento della qualità dei servizi erogati.

## **2) Principi fondamentali**

Come già accennato la Direttiva Ciampi individua i seguenti principi fondamentali: eguaglianza; imparzialità; continuità; diritto di scelta; partecipazione del cittadino; efficienza ed efficacia;

## **3) Strumenti**

Gli standard di qualità, generali e specifici, sono gli obiettivi di qualità che annualmente le aziende si impegnano a raggiungere secondo un piano di miglioramento definito. Indicano i livelli qualitativi che sono oggetto del diritto dell'utente e che devono essere garantiti.

In particolare gli standard specifici devono essere verificabili direttamente dagli utenti che può così controllare che siano erogati servizi di qualità adeguata e conformi a quanto promesso nella carta.

La verifica del rispetto degli standard rientra nel processo di valutazione della qualità, prescritto dalla Direttiva Ciampi che comporta l'acquisizione periodica delle valutazioni dell'utente. In particolare la verifica degli standard e la loro ridefinizione annuale dovrebbero essere realizzate con gli utenti in adunanze pubbliche. La qualità poi dovrebbe essere intesa, infatti, non solo in termini aziendali ma anche dal punto di vista dei cittadini e dunque delle loro aspettative.

## **4) Informazioni agli utenti**

La direttiva Ciampi prescrive alle aziende che erogano servizi pubblici di assicurare la piena informazione degli utenti circa le modalità di erogazione dei servizi e precisa anche quali strumenti adottare. La Carta dei servizi difficilmente potrebbe contenere tutte le informazioni relative all'erogazione dei servizi, dovrebbe soprattutto consentire all'utente di conoscere tutti i modi per accedere alle informazioni sui servizi e i suoi diritti. Affinché sia possibile la piena informazione degli utenti è necessario che vi siano una pluralità di strumenti, facilmente accessibili e che sia comunque possibile la comunicazione tra erogatori e utenti. Inoltre è necessario sottolineare che la comunicazione è il presupposto essenziale per attivare la partecipazione degli utenti al processo di miglioramento della qualità.

Per garantire una corretta ed esaustiva informazione agli utenti è, quindi, indispensabile prima di tutto garantire la reperibilità della Carta dei servizi.

## **5) Rapporti con gli utenti**

Per assicurare un efficace strumento di interfaccia con l'utente, l'Azienda erogatrice deve provvedere all'istituzione dell'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP), assicurandone altresì l'apertura pomeridiana.

## **6) Valutazione della qualità del servizio**

Per valutare la qualità del servizio reso, specie in relazione al conseguimento degli standard prefissati, i soggetti erogatori sono tenuti ad effettuare verifiche sulla qualità ed efficacia dei servizi prestati. A tal fine possono ricorrere ai più vari strumenti, quali la predisposizione di schede a lettura ottica, a riunioni pubbliche con gli utenti, ad interviste, ecc.... Il risultato finale dovrà essere pubblicato.

## **7) Rimborsi**

La Direttiva Ciampi prevede che nei casi in cui il servizio reso non risulti conforme agli standard specifici, l'Azienda debba corrispondere un rimborso all'utente, che a seconda della normativa di settore, potrà essere automatico o su richiesta. Per rendere effettivo tale diritto, occorre che le procedure di inoltro non siano particolarmente complesse o onerose.

## **8) Reclami**

Il reclamo è lo strumento azionabile dall'utente ogni qual volta voglia segnalare disservizi o comunque tutelare i propri diritti a seguito del mancato rispetto di quanto previsto nella Carta A tal fine occorre che le procedure di reclamo siano semplificate quanto più possibile e che abbiano dei tempi certi. Qualora gli esiti degli accertamenti in seguito al reclamo risultino negativi per il cliente le aziende sarebbe consigliabile prevedere il tentativo di conciliazione.

## **9) Partecipazione**

Le aziende erogatrici dovrebbero considerare la partecipazione, come indicato nella direttiva Ciampi, quale risorsa per migliorare la qualità dei servizi. La partecipazione degli utenti, che si può esplicare con una pluralità di strumenti, è utile al miglioramento della qualità dei servizi erogati solo se si definiscono degli obiettivi e si sviluppano dei programmi operativi con gli utenti e le loro organizzazioni. E' importante sottolineare che la partecipazione degli utenti può avvenire sia direttamente che per il tramite altre formazioni sociali, sempre che l'una non escluda l'altra.

# Le Carte dei servizi del settore del Gas

Con la costituzione nel 1997 (in attuazione della l. 481/1995) dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, autorità semi-indipendente preposta alla regolazione ed al controllo del settore di propria competenza con la possibilità di determinare gli strumenti più idonei per il miglioramento dei servizi da erogare, il settore del gas risulta essere quello certamente più articolato e "maggiormente" rispondente alla soddisfazione degli interessi dei propri utenti.

Se la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27/1/1994, c.d. direttiva Ciampi, costituisce nel nostro ordinamento la prima regolamentazione di carattere generale in materia di qualità dei servizi pubblici con la enunciazione dei principi fondamentali cui deve essere uniformata progressivamente la loro erogazione, la delibera n. 47/00 adottata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas è stata data concreta attuazione, nel settore del gas, ai principi contenuti nella suddetta attraverso la determinazione dei livelli generali e specifici di qualità da garantire all'utente prevedendo, inoltre, i casi di indennizzo automatico a favore dell'utente laddove il servizio erogato dal gestore dovesse risultare di qualità inferiore ai livelli indicati nella suddetta delibera.

A seguito dell'esame svolto sulle Carte dei servizi relative al settore del Gas, è stato riscontrato che generalmente le aziende si sono adeguate (non senza eccezioni, vedi la Carta dei servizi predisposta dall'AMAG che non da indicazioni su tutta una serie di livelli specifici e generali di qualità commerciale del servizio, come ad esempio i tempi di preventivazione, i tempi di esecuzione dei lavori etc.) alle indicazioni fornite dalla Delibera 47/2000 dell'Autorità dell'Energia e del Gas sul rispetto degli standard specifici e generali di qualità, minimi ed obbligatori, e all' indennizzo automatico previsto in caso del loro mancato rispetto. Tuttavia sono state riscontrate omissioni rispetto a quanto prescritto dalla direttiva Ciampi per quanto attiene la partecipazione degli utenti, quale risorsa per migliorare la qualità dei servizi, nella definizione degli obiettivi da raggiungere, nella indicazione della validità, e in alcuni casi della data di adozione della Carta, quali sinonimi di una volontà seria di intraprendere un percorso finalizzato al continuo miglioramento della qualità del servizio erogato collegato alla Carta dei servizi.

A conclusione di questa prima disamina si può evidenziare come nel settore del gas, favorito anche dalla presenza dell'Autorità di regolazione preposta, le Carte dei servizi risultino essere maggiormente aderenti allo spirito che aveva animato la direttiva del 1994 anche se ancora nessuna delle aziende ha mai recepito nella propria Carta dei servizi quanto stabilito dall'art. 11 del Decreto Legislativo del 1999, n.286, che prevede la partecipazione degli utenti, anche in forme associative, alle procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi, evitando così quel confronto diretto e costruttivo tra gli utenti e le aziende erogatrici del servizio pubblico che a nostro parere risulta essere indispensabile non solo per la definizione degli standard qualitativi ma per la stessa realizzazione delle Carte dei servizi in oggetto.

## Aziende del settore Gas

| Griglia di lettura conforme al D.P.C.M. 27.1.1994 | Consiagas (PO)       | Gesam (LU)           | Asa (LI)      | Gestioni Valdichiana (AR) | Amag (PT) | Intesa (SI)   |
|---|----------------------|----------------------|---------------|---------------------------|-----------|---------------|
| <b>DATI GENERALI</b>                              |                      |                      |               |                           |           |               |
| Data di adozione                                  | No                   | Sì                   | Sì            | No                        | No        | Sì            |
| Aggiornamento <sup>1</sup>                        | Sì                   | Sì (generico)        | Sì (generico) | Sì                        | No        | Sì (generico) |
| Precedenti edizioni menzionate                    | No                   | Sì                   | Sì            | No                        | No        | Sì            |
| PRINCIPI FONDAMENTALI                             | Sì                   | Sì                   | Sì            | Sì                        | Sì        | Sì            |
| <b>STRUMENTI</b>                                  |                      |                      |               |                           |           |               |
| Standard generali                                 | Sì                   | Sì                   | Sì            | No                        | Sì        | Sì            |
| Standard specifici                                | Sì                   | Sì                   | Sì            | Sì                        | Sì        | Sì            |
| Verifica standard con utenti                      | Sì                   | Sì (generico)        | No            | No                        | No        | No            |
| Aggiornamento standard                            | Sì                   | Sì                   | Sì            | No                        | Sì        | No            |
| <b>INFORMAZIONI UTENTI</b>                        |                      |                      |               |                           |           |               |
| Reperibilità della carta                          | Sì                   | Sì                   | Sì            | No                        | No        | No            |
| Modalità informazioni sul servizio                | Sì                   | Sì                   | Sì            | Sì                        | Sì        | Sì            |
| <b>RAPPORTO CON UTENTI</b>                        |                      |                      |               |                           |           |               |
| Istituzione U.R.P.                                | No                   | No                   | Sì            | Sì                        | Sì        | No            |
| Apertura degli uffici anche pomeridiane           | No                   | non indica gli orari | Sì            | Sì                        | Sì        | Sì            |
| <b>VALUTAZIONE QUALITA'</b>                       |                      |                      |               |                           |           |               |
| Modalità monitoraggio                             | Sì (ma è generica)   | No                   | Sì            | Sì                        | No        | No            |
| Frequenza monitoraggio                            | Sì                   | No                   | Sì            | Sì                        | Sì        | generico      |
| Pubblicizzazione monitoraggio                     | Sì                   | No                   | Si            | No                        | Si        | No            |
| <b>RIMBORSO</b>                                   |                      |                      |               |                           |           |               |
| Rimborso automatico                               | Sì                   | No                   | Sì            | No                        | Si        | Sì            |
| Rimborso su richiesta                             | No                   | Si                   | No            | Sì                        | No        | No            |
| Quantificazione                                   | Sì                   | Sì                   | Si            | Sì                        | Sì        | Sì            |
| Modalità di rimborso                              | Sì                   | No                   | Sì            | Sì                        | Si        | Sì            |
| <b>PROCEDURE RECLAMO</b>                          |                      |                      |               |                           |           |               |
| Modalità di inoltro <sup>2</sup>                  | Sì (solo x telefono) | No                   | Sì            | generica                  | Sì        | No            |
| Tempi di risposta                                 | No                   | Sì                   | Sì            | Sì                        | Sì        | No            |
| Conciliazione                                     | No                   | No                   | No            | No                        | No        | No            |
| Altre forme di tutela                             | Sì                   | No                   | No            | No                        | No        | generico      |
| <b>PARTECIPAZIONE VERIFICA CARTA</b>              |                      |                      |               |                           |           |               |
| Utenti nella revisione della Carta                | Sì                   | Sì                   | Sì            | No                        | Sì        | No            |
| Altre forme sociali                               | No                   | No                   | Sì            | No                        | No        | No            |

<sup>1</sup> In alcune Carte l'aggiornamento è previsto senza l'indicazione della sua frequenza.

<sup>2</sup> È stata ritenuta "Generica" la descrizione contenuta nella Carta dei servizi della società Gestioni Valdichiana perché, prevedendo la forma scritta come modalità di inoltro, omette di indicare con precisione il destinatario del reclamo.

## Standard specifici per il settore Gas

| Fattore di qualità                                     | Consiagas (PO) | Gesam (LU)   | Asa (LI)     | Gestioni Valdichiana (AR) | Amag (PT)               | Intesa (SI)  | Indicatori di riferimento delibera 47/00 | Indennizzi automatici per il mancato rispetto degli standard specifici |
|--|----------------|--------------|--------------|---------------------------|-------------------------|--------------|--|--|
| Tempo di preventivazione G25 (G40) in gg.              | 15 (20)        | 15 (20)      | 15 (25)      | 30                        | non indicato            | 15 (20)      | 15 (20)                                  | Fino a G6=25,82 €<br>da G10 a G25=51,64 €<br>da G40=103,29 €           |
| Tempo di preventivazione lav. compl. in gg             | 40             | 40           | 40           | 60                        | non indicato            | 40           | 40                                       |  |
| Preventivo è offerta irrev. x 3 mesi (6 x lav. compl.) | non indicato   | non indicato | non indicato | non indicato              | non indicato            | indicato     |  |  |
| Tempo di esecuzione G25 (G40) in gg.                   | 15 (20)        | 15 (20)      | 15 (20)      | 60                        | non indicato            | 15 (20)      | 15 (20)                                  | Fino a G6=25,82 €<br>da G10 a G25=51,64 €<br>da G40=103,29 €           |
| Tempo di esecuzione lav. Compl. in gg.                 | 60             | 60           | 60           | 90                        | non indicato            | 60           | 60                                       |  |
| Tempo di attivazione G25 (G40) in gg.                  | 5 (10)         | 5 (10)       | 5 (10)       | 5                         | 5 (10)                  | 5 (10)       | 5 (7)                                    | Fino a G6=25,82 €<br>da G10 a G25=51,64 €<br>da G40=103,29 €           |
| Tempo di disattivazione G25 (G40) in gg                | 5 (7)          | 5 (7)        | 5 (10)       | non indicato              | 5 (7)                   | 5 (7)        | 5 (7)                                    | Fino a G6=25,82 €<br>da G10 a G25=51,64 €<br>da G40=103,29 €           |
| Tempi di riattivazione (sosp. x morosità) in gg.       | 2              | 2            | 2            | 2                         | 2                       | 2            | 2  | Fino a G6=25,82 €<br>da G10 a G25=51,64 €<br>da G40=103,29 €           |
| Puntualità appuntam. in h.                             | 3              | 3            | 3            | 3                         | non indicato            | 3            | 3  | Fino a G6=25,82 €<br>da G10 a G25=51,64 €<br>da G40=103,29 €           |
| Tempi di risposta a reclami in gg.                     | 20             | 20           | 20           | 25                        | 20 (30 per casi compl.) | 20           | 20                                       |  |
| Tempi di rettifiche di fatturazione in gg.             | 15             | 15           | 15           | 3                         | Immed.                  | 15           | 15                                       |  |
| Tempi di verifica dei misuratori in gg                 | 10             | 10           | 10           | non indicato              | 10                      | 10           | 10                                       |  |
| Tempi di verifica pressione in gg.                     | 10             | 10           | 10           | 5                         | non indicato            | 10           | 10                                       |  |
| Tempi di pronto intervento in min.                     | 60             | 60           | 60           | 35                        | non indicato            | 60           | 60                                       |  |
| Lecture contatori in un anno                           | 1              | 1            | 1            | 1                         | non indicato            | non indicato | 1  |  |
| Tempi di preavviso interr. serv. in gg.                | 3              | 2            | 2            | 3                         | non indicato            | 2            |  |  |
| Indennizzi automatici                                  | previsto       | previsto     | previsto     | previsto                  | previsto                | previsto     | previsto                                 |  |
| Modalità per richiedere indennizzo                     | non indicato   | non indicato | non indicato | indicata                  | non indicato            | non indicato |  |  |
| Mancata corrisp. indennizzo entro i limiti previsti    | previsto       | non indicato | previsto     | non indicato              | non indicato            | non indicato |  |  |



## **Legenda:**

*Preventivazione G25 (G40 in gg.):* è il tempo massimo di preventivazione per l'esecuzione dei lavori semplici misurato in giorni lavorativi per i gruppi di misura fino a G25 o (G40).

*Preventivazione lav. Compl. in gg.:* è il tempo massimo di preventivazione per l'esecuzione di lavori complessi misurato in giorni lavorativi.

*Preventivo è offerta irrev. x 3 mesi (6x lav. compl.):* il preventivo costituisce una offerta irrevocabile per tre mesi per i lavori semplici e sei mesi per quelli complessi.

*Esecuzione G25 (G40) in gg.:* è il tempo massimo di esecuzione, misurato in giorni lavorativi, intercorrente tra la data di perfezionamento del contratto e la data di completamento dei lavori richiesti per i gruppi di misura fino a G25 o (G40).

*Esecuzione lav. compl. in gg.:* è il tempo massimo di esecuzione, misurato in giorni lavorativi, intercorrente tra la data di perfezionamento del contratto e la data di completamento dei lavori complessi richiesti.

*Tempo di attivazione G25 (G40) in gg.:* è il tempo massimo di attivazione, misurato in giorni lavorativi, intercorrente tra la data di sottoscrizione del contratto di fornitura e la data di attivazione della fornitura per i gruppi di misura fino a G25 o (G40).

*Tempo di disattivazione G25 (G40) in gg.:* è il tempo massimo, misurato in giorni lavorativi, intercorrente tra la data di richiesta di disattivazione e la data di disattivazione della fornitura stessa per i gruppi di misura fino a G25 o (G40).

*Tempi di riattivazione (sosp.x morosità) in gg.:* è il tempo massimo di riattivazione della fornitura (a seguito della sospensione per morosità), misurato in giorni lavorativi, intercorrente tra la data di pagamento da parte dell'utente e la data di riattivazione della fornitura.

*Puntualità appuntam. in h.:* al momento di concordare un appuntamento con il cliente, il personale dell'azienda deve indicare la fascia massima di puntualità, indicata in ore, rispetto all'orario concordato con l'utente.

*Tempi di risposta a reclami in gg.:* è il tempo massimo, misurato in giorni lavorativi, tra la data di ricevimento del reclamo scritto o la richiesta di informazione e la data di invio della risposta motivata da parte dell'esercente il servizio.

*Tempi di rettifiche di fatturazione in gg.:* è il tempo misurato in giorni lavorativi intercorrente la data di richiesta di rettifica e la data di invio della bolletta recante la rettifica di fatturazione.

*Tempi di verifica dei misuratori in gg.:* è il tempo misurato, in giorni lavorativi, intercorrente tra la data di ricevimento della richiesta di verifica del gruppo di misura e la data di comunicazione dell'esito della verifica.

*Tempi di verifica pressione in gg.:* è il tempo massimo, misurato in giorni lavorativi, intercorrente tra la data di richiesta di verifica della pressione e la data di comunicazione dell'esito della verifica.

*Tempi di pronto intervento in min.:* è il tempo massimo, misurato in minuti, intercorrente tra l'inizio della chiamata telefonica per pronto intervento e l'arrivo sul luogo di chiamata del personale incaricato dall'esercente.

*Letture contatori in un anno:* è il numero annuo di letture e autoletture.

*Tempi di preavviso interr. serv. in gg.:* è il tempo di preavviso, misurato in giorni lavorativi, in caso di sospensione dell'erogazione del servizio.

*Indennizzi automatici:* le carte devono indicare le violazioni degli standard di qualità che danno luogo agli indennizzi automatici.

*Modalità per richiedere l'indennizzo:* le carte devono dare indicazioni agli utenti sul come richiedere ed ottenere gli indennizzi automatici.

*Mancata corrisp. indennizzo entro i limiti prevista:* in caso di mancata corresponsione degli indennizzi automatici entro i 90 giorni, l'indennizzo è pari al doppio degli importi previsti se la corresponsione avviene entro un termine doppio del tempo concesso o pari al quintuplo degli importi previsti se avviene oltre un termine doppio.

*Indicatori di riferimento delibera 47/2000:* sono indicate le soglie massime entro le quali debbono essere effettuate le prestazioni.

*Indennizzi automatici per il mancato rispetto degli standard specifici:* sono indicate le prestazioni previste dalla delibera 47/2000 soggette ad indennizzo automatico nel caso in cui la qualità delle stesse sia risultata inferiore alle soglie massime prestabilite.

# Le Carte dei servizi del settore idrico

Il settore delle risorse idriche, con la Legge n.36/1994 (c.d. Legge Galli), è stato riorganizzato mediante la costituzione di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) finalizzati al rispetto dell'unità del bacino idrografico, al conseguimento di adeguate dimensioni gestionali e al superamento della frammentazione gestionale esistente.

Sempre con la stessa legge, inoltre, è stato istituito, presso il Ministero dei lavori pubblici, il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche al fine di garantire l'osservanza dei principi espressi nella Legge Galli con particolare attenzione all'efficienza, efficacia ed economicità della gestione del servizio idrico.

L'analisi delle Carte dei Servizi relative al settore idrico è stata effettuata confrontando le stesse con quanto disposto in materia dalla normativa vigente di riferimento e precisamente dal DPCM del 29 aprile 1999, pubblicato nella G.U. n. 126 del 1.6.1999, indicante lo "Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato", in attuazione dell'art. 2 del D.L. n.163 del 1995 (convertito nella legge n.273 del 1995).

Le Carte dei servizi prese in esame si sono dimostrate non del tutto aderenti a quanto previsto dallo Schema generale di riferimento. Sebbene siano risultate generalmente di facile lettura, buona prassi sarebbe quella di prevedere un indice per facilitare ricerche specifiche e dedicare qualche riga in più nella definizione e spiegazione dei termini tecnici (vedi la Carta dei servizi della società Publiacqua s.p.a.). Alcune di esse non danno informazioni sulla loro data di adozione, sulla loro validità e sulle varie forme di tutela di cui può avvalersi l'utente in caso di controversia con il gestore. Le lacune maggiori, però, sono state riscontrate per quanto riguarda l'indicazione degli standard generali e specifici di qualità così come stabiliti dallo Schema generale di riferimento. Dalla lettura delle seguenti tabelle è facile constatare, infatti, come nelle Carte dei servizi non siano stati indicati, se non in sporadici casi, gli standard generali di qualità e come, in quasi tutte le Carte, sono stati omessi uno o più standard specifici di qualità in violazione di quanto previsto dal D.P.C.M. 29 aprile 1999. Nella maggior parte delle Carte esaminate, infine, non sono stati trovati riferimenti al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche quale autorità di regolazione e soggetto competente in materia di reclami nei casi di mancata o insufficiente risposta da parte del gestore ai reclami inoltrati dagli utenti.

E' da rilevare, inoltre, che lo Schema generale di riferimento, oltre a definire i concetti di standard di qualità e lasciare la possibilità alle singole Carte dei servizi di contenere impegni maggiori rispetto a quanto previsto dallo schema stesso, prevede tutta una serie di indicatori di qualità attribuendo, però, nella maggior parte dei casi, ai singoli gestori il compito di determinarne le soglie minime e massime da applicare. Risulta evidente che tale autodeterminazione da parte dei gestori comporti evidenti limiti di obiettività che sarebbero facilmente superabili se alla loro determinazione partecipassero, anche in forma associativa, i soggetti destinatari del servizio stesso.

## Aziende del settore idrico

| Griglia di lettura conforme al D.P.C.M. 27.1.1994 | Asa (LI)     | Publiacqua (FI) | Acque (PI) | Nuove Acque (AR) | Veia (Versilia) | G.E.A.L. (LU) | Acquedotto del Fiora (SI); (GR) | Sea Acque <sup>1</sup> (Viareggio) | SE.VER ACQUE (Garfagnana) |
|---|--------------|-----------------|------------|------------------|-----------------|---------------|---------------------------------|------------------------------------|---------------------------|
| <b>DATI GENERALI</b>                              |              |                 |            |                  |                 |               |                                 |                                    |                           |
| Data di adozione                                  | No           | Sì              | Sì         | Sì               | No              | Sì            | No                              | No                                 | Sì                        |
| Aggiorn.to <sup>2</sup>                           | Sì           | solo event.     | Sì         | Sì generico      | solo event.     | solo event.   | solo event.                     | No event.                          | No                        |
| Prec. Ediz. solo se menzionati                    | Sì           | Sì              | No         | Sì               | No              | No            | No                              | Sì                                 | No                        |
| PRINCIPI FONDAMENTALI                             | Sì           | Sì              | Sì         | Sì               | Sì              | Sì            | Sì                              | Sì                                 | Sì                        |
| <b>STRUMENTI</b>                                  |              |                 |            |                  |                 |               |                                 |                                    |                           |
| Standard generali <sup>3</sup>                    | No           | No              | No         | No               | No              | No            | No                              | No                                 | No                        |
| Standard specifici                                | Sì           | Sì              | Sì         | Sì               | Sì              | Sì            | No                              | Sì                                 | Sì                        |
| Verifica standard con utenti                      | Sì           | Sì              | No         | Sì               | No              | No            | No                              | No                                 | No                        |
| Aggiorn.to Standard                               | Sì           | Sì              | No         | Sì               | Sì              | No            | No                              | No                                 | No                        |
| <b>INFO UTENTI</b>                                |              |                 |            |                  |                 |               |                                 |                                    |                           |
| Reperibilità della carta                          | No           | Sì              | No         | No               | No              | Sì            | No                              | No                                 | No                        |
| Modalità informazioni                             | Sì           | Sì              | Sì         | Sì               | Sì              | Sì            | No                              | Sì                                 | Sì                        |
| <b>RAPPORTO UTENTI</b>                            |              |                 |            |                  |                 |               |                                 |                                    |                           |
| Istituzione U.R.P. <sup>4</sup>                   | Sì           | Sì              | Sì         | Sì               | No              | Sì            | No                              | No                                 | Sì                        |
| Apertura uffici (anche pomeridiane)               | Sì non tutti | Sì              | No pom.    | Sì               | No indica       | Sì            | No                              | No                                 | Sì non tutti              |

<sup>1</sup> Sea Acque adotta la Carta dei servizi di TNA (Toscana Nord Acque).

<sup>2</sup> Nelle Carte dei Servizi di Publiacqua, di Veia, di G.E.A.L. dell'Acquedotto del Fiora l'aggiornamento della Carta viene indicato come "eventuale" o "possibile". Nella Carta della Nuove Acque, invece, è previsto l'aggiornamento senza indicarne però la frequenza.

<sup>3</sup> La presenza di un solo standard generale all'interno delle Carte dei servizi o la sola indicazione di standard generali qualitativi ad esclusione di quelli quantitativi (vedi la G.E.A.L.) è stata ritenuta insufficiente rispetto a quanto stabilito nel D.P.C.M. 27.1.1994.

<sup>4</sup> Il "Sì" è stato attribuito a quelle Carte che hanno indicato espressamente l'esistenza di appositi uffici volti a curare le relazioni con il pubblico come previsto dal D.P.C.M. 27.1.1994.

| Griglia di lettura conforme al D.P.C.M. 27.1.1994 | Asa (LI) | Publiacqua (FI) | Acque (PI) | Nuove Acque (AR) | Vea (Versilia) | G.E.A.L. (LU) | Acquedotto del Fiora (SI); (GR) | Sea Acque (Viareggio) | SE.VER ACQUE (Garfagnana) |
|---|----------|-----------------|------------|------------------|----------------|---------------|---------------------------------|-----------------------|---------------------------|
| <b>VALUTAZIONE QUALITA'</b>                       |          |                 |            |                  |                |               |                                 |                       |                           |
| Modalità monitoraggio                             | Sì       | Sì              | No         | Sì               | No             | No            | No                              | Sì                    | Sì                        |
| Frequenza monitoraggio                            | Sì       | Sì              | Sì         | Sì               | Sì             | No            | No                              | Sì Gen.               | Sì Gen.                   |
| Pubblicazione monitoraggio                        | Sì       | Sì              | Sì         | Sì               | Sì             | No            | Sì                              | Sì                    | Sì                        |
| <b>RIMBORSO</b>                                   |          |                 |            |                  |                |               |                                 |                       |                           |
| Rimborso automatico                               | No       | Sì              | Sì         | No               | /              | No            | No                              | No                    | No                        |
| Rimborso su richiesta                             | Sì       | No              | No         | Sì               | /              | Sì            | No                              | Sì                    | Sì                        |
| Quantificazione                                   | Sì       | Sì              | Sì         | Sì               | Sì             | Sì            | No                              | Sì                    | Sì                        |
| Modalità di rimborso                              | Sì       | Sì              | Sì         | Sì               | Sì             | Sì            | No                              | Sì                    | Sì                        |
| <b>PROCEDURE RECLAMO</b>                          |          |                 |            |                  |                |               |                                 |                       |                           |
| Modalità di inoltro                               | Sì       | Sì              | Sì         | Sì               | Sì             | Sì            | No                              | No                    | Sì                        |
| Tempi di risposta                                 | Sì       | Sì              | Sì         | Sì               | Sì             | No            | No                              | No                    | Sì                        |
| Conciliazione                                     | No       | Sì              | Sì         | No               | No             | No            | No                              | No                    | No                        |
| Altre forme di tutela                             | Sì       | Sì              | Sì         | No               | Sì             | No            | No                              | No                    | No                        |
| <b>PARTECIPAZIONE UTENTI T.NE REVISIONE CARTA</b> |          |                 |            |                  |                |               |                                 |                       |                           |
| Utenti  | Sì       | Sì              | Sì         | Sì               | Sì             | No            | No                              | No                    | No                        |
| Altre forme sociali                               | No       | Sì              | No         | Sì               | No             | No            | No                              | No                    | No                        |

## Standard specifici per il settore Acqua

| Fattore di qualità                                  | Asa (LI)             | Publiacqua (FI)         | Acque (PI)              | Nuove Acque (AR)                  | Vea (Versilia)                  | G:E.A.L. (LU)                    | Acquedotto del Fiora (SI); (GR) | SE.VER. Acque (Garfagnana) | Sea Acque (Viareggio) | D.P.C.M. 29.04.'99            |
|---|----------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|----------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Preventivazione in gg.                              | 40                   | 15                      | 5<br>15 con soprall.    | 5<br>7 con soprall.               | 20<br>40 con potenz. della rete | 25                               | /                               | 25                         | 25                    | /                             |
| Esecuzione allacciamento nuova utenza in gg.        | 20                   | 20                      | 20                      | 7                                 | 35                              | 30                               | /                               | 30                         | 30                    | /                             |
| Attivazione e riattivazione fornitura idrica in gg. | 8                    | 7 attiv. e 5 riatt.     | 7 attiv. e 5 riatt.     | Imm. attiv. e 1 riatt.            | 2 attiv. e 3 riatt.             | 10<br>15 con interv. su impianto | /                               | 10 attiv. e 15 riatt.      | 10                    | /                             |
| Cessazione fornitura idrica in gg                   | 8                    | 5                       | 5                       | 2                                 | 5                               | 15                               | /                               | 15                         | 10                    | /                             |
| Allaccio pubblica fognatura in gg                   | /                    | 20                      | 20                      | 7                                 | /                               | 45                               | /                               | 45                         | 45                    | /                             |
| Servizio informazioni telefoniche in h (sabato)     | No                   | No                      | 24 h call center        | 24 h call center                  | /                               | No                               | /                               | /                          | /                     | 10 (5 sabato)                 |
| Apertura al pubblico degli sportelli in h (sabato)  | No (no)              | No (no)                 | No (no)                 | No (no)                           | Nessuna Indicaz.                | No (no)                          | /                               | No (no)                    | /                     | 8 (4 sabato)                  |
| Tempi di attesa agli sportelli                      | 60 max               | tempo medio 15 min.     | tempo medio 15 min.     | /                                 | tempo medio 20 min.; max 40     | tempo medio 15 min.              | /                               | tempo medio 15 min.        | /                     | /                             |
| Forme e modalità di pagamento                       | Sì                   | Sì                      | Sì                      | Sì                                | Sì                              | Sì                               | /                               | /                          | /                     | /                             |
| Facilitazioni utenti particolari                    | /                    | Sì                      | Sì                      | /                                 | Sì                              | Sì                               | /                               | Sì                         | Sì                    | /                             |
| Rispetto appuntamenti concordati in h               | /                    | 3h                      | /                       | 2 h                               | 3 h                             | /                                | /                               | 4 h                        | 4 h                   | 4                             |
| Risposta a richieste scritte in gg                  | 30 gg                | 20 gg (30 con soprall.) | 20 gg (30 con soprall.) | Immed. (7 gg in caso di soprall.) | 30 gg                           | 30 gg                            | /                               | 30 gg                      | 30 gg                 | /                             |
| Risposta ai reclami in gg                           | 15 gg (30 se compl.) | 20 gg (30 con soprall.) | 20 gg (30 con soprall.) | 7 gg (14 con soprall.)            | 30 gg                           | 30gg                             | /                               | 30 gg                      | 30 gg                 | 30                            |
| Tempi di fatturazione annui (e lettura contatori)   | 4 (1)                | 1 (2)                   | 3 (2)                   | / (3)                             | 4 (2)                           | / (1)                            | /                               | 2 (2)                      | 2 (2)                 | Semestrale (2 volte all'anno) |

| Fattore di qualità                                     | Asa (LI)                    | Publiacqua (FI)             | Acque (PI)                  | Nuove Acque (AR)         | Vea (Versilia)                 | G:E.A.L. (LU)                     | Acquedotto del Fiora (SI); (GR) | SE.VER. Acque (Garfagnana) | Sea Acque (Viareggio)    | D.P.C.M. 29.04.'99 |
|--|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------|
| Rettifiche di fatturazione in gg.                      | Immed. (15 gg con soprall.) | Immed. (20 gg con soprall.) | Immed. (20 gg con soprall.) | 10                       | 30 gg al netto delle verifiche | Immed. 30 gg in caso di verifiche | /                               | 45 gg                      | 45 gg                    | /                  |
| Riattivazione morosità in gg.                          | 2                           | 2                           | 2                           | /                        | 2                              | 1                                 | /                               | Immed.                     | /                        | 2 gg               |
| Verifica del contatore in gg                           | 30 gg (10 con sostit.)      | 7 gg (10 (con rimoz.)       | 7 gg                        | /                        | 30 gg                          | 20 gg                             | /                               | 15 gg                      | 15 gg                    | /                  |
| Verifica livello pressione in gg                       | /                           | 7                           | 7                           | /                        | 10 gg                          | 2 gg                              | /                               | 2 gg                       | 2 gg                     | /                  |
| Pronto intervento in caso di pericolo                  | Immed.                      | 2 h                         | 1 h                         | 30 min.                  | 2 h                            | 2 h                               | /                               | /                          | /                        | /                  |
| Pronto intervento in caso di guasto contatore          | 3 h                         | 12 h                        | 12 h                        | 30 min.                  | 24 h                           | 7 gg                              | /                               | 6 h                        | 6 h                      | 12 h               |
| Intervento su tubature 300 mm (oltre i 300 mm)         | /                           | 12 h (18 h)                 | 12 h (24 h)                 | 8 h (12 h)               | 12 h (24 h)                    | 12 h (24 h)                       | /                               | /                          | 24 h                     | 12 h (24 h)        |
| Reperibilità per allarmi o segnalazioni                | Sì ma non indica n° tel.    | Sì                          | Sì                          | Sì ma non indica n° tel. | Sì                             | Sì                                | /                               | Sì ma non indica n° tel.   | Sì ma non indica n° tel. | 24 h su 24         |
| Sospensione del servizio in h. (programmate)           | /                           | 12 h (12)                   | 12 h                        | 24 h (8)                 | 48 h (24)                      | / (24)                            | /                               | / (8)                      | / (12)                   | 48 h (24 h)        |
| Tempi di preavviso in caso di sospensione in h         | /                           | 48                          | 48 h                        | 48 h                     | Sup. alle 48 h                 | 48 h                              | /                               | 48 h                       | 48 h                     | 48 h               |
| Tempo riparazione o pulizia e spurgo causa esondazione | /                           | 24 h                        | 12 h                        | 12 h                     | 4 h                            | /                                 | /                               | /                          | /                        | /                  |
| Ricerca programmata delle perdite Km annui             | 100 Km                      | /                           | /                           | /                        | /                              | /                                 | /                               | /                          | /                        | /                  |



# Le Carte dei servizi del trasporto pubblico locale

Dall'analisi dell'assetto normativo in materia di carte dei servizi nel settore dei trasporti (c.d. "carte della mobilità") emerge, già ad un primo sguardo, che si tratta di un settore caratterizzato dalla presenza di disposizioni particolarmente specifiche con riferimento alla definizione della struttura e contenuto delle carte medesime. Infatti, tracciando una panoramica della normativa, si giunge, dalla più volte citata fonte nazionale (D.P.C.M. 27.01.1994 – c.d. "Direttiva Ciampi-Cassese") che vale a fissare il quadro dei principi generali e le linee guida di ogni carta dei servizi, a fonti molto più articolate e specifiche (D.P.C.M. 30.12.1998, Del. Cons. Reg. n. 34/99 e Del. C.R. 246/2001) – che tracciano lo schema della Carta dei servizi relativa al settore dei trasporti. Tale specificità comporta che, da un lato, le aziende del settore siano sì costrette ad adottare carte che risultano particolarmente articolate, ma, dall'altro lato, conferisce una certa **rigidità** alle possibili modalità di adempimento dell'obbligo di adozione che grava sulle medesime. Dall'analisi dei documenti a disposizione, infatti, emerge – nella stragrande maggioranza dei casi – che **obiettivo primario dell'azienda è quello di conseguire un adempimento "minimo"**, cioè sufficiente ad evitare le sanzioni previste, di un obbligo imposto dall'esterno.

## 1. Confronto tra lo schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (Carta della mobilità) approvato con D.P.C.M. del 30.12.1998 e schema della Carta dei servizi dei trasporti approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 246 del 19.12.2001.

Come detto, ci si trova di fronte – per quanto riguarda gli schemi delle carte della mobilità - ad una sovrapposizione di fonti normative nazionali (D.P.C.M. 30.12.1998) e regionali (Del. Cons. Reg. n. 34/99 e Del. C.R. 246/2001). Seppur entrambe mirino, nelle intenzioni, a dare attuazione a quanto disposto dalla Direttiva "Ciampi-Cassese", tuttavia esse presentano alcune difformità strutturali che emergono dal confronto di tali schemi.

Innanzitutto si segnala che dal combinato disposto dell'art. 26 della L.R. 42/1998 ("Norme per il trasporto pubblico locale") e del par. A.1. Del. Cons. Reg. n. 34/99 discende l'obbligo per le aziende esercenti servizi programmati di TPL di adottare, pubblicare, pubblicizzare e diffondere le carte dei servizi di trasporto secondo quanto previsto nello schema deliberato dal Consiglio Regionale. Il mancato rispetto di tale obbligo da parte delle aziende di trasporto comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 516,00 a Euro 5.164,00 di cui all'Art.24,2°c. L.R. 42/98. Tale sanzione si ritiene poter essere applicabile anche in caso di adozione di una Carta dei Servizi difforme, in senso peggiorativo per l'utente, dallo schema adottato con la Del. C.R. 246/2001.

Per completezza espositiva si rammenta sul punto che ad oggi le specifiche sanzioni amministrative previste nei contratti di servizio e poste a carico delle aziende per gli inadempimenti cui segue un disservizio che si riflette sull'utenza, non sono di fatto impiegate a diretto vantaggio degli utenti. Dalla comparazione dello schema di cui al D.P.C.M. 30.12.1998 con la Del. C.R. 246/2001 emerge una maggiore specificità di quest'ultimo, in quanto



in esso viene stabilito nel dettaglio persino l'indice della carta con i titoli dei singoli paragrafi delle varie sezioni, mentre il D.P.C.M. 30.12.1998 disciplina solo la struttura della carta, prevedendo una partizione in tre sezioni, con una breve indicazione del relativo contenuto.

Entrando nel merito dei contenuti, nello schema tracciato dalla Del. C.R. 246/2001 la parte relativa alla presentazione dell'azienda, alle sue strutture ed al servizio fornito va ad abbracciare gran parte della carta dei servizi, in quanto ad essa sono dedicate le parti IIa, IIIa, IVa su un totale di 7 parti. Verificando il peso di tali argomenti nell'economia delle carte analizzate, costituiscono approssimativamente i 2/3 degli interi documenti. Invece, dal modello delineato dal D.P.C.M. 30.12.1998 emerge l'assegnazione di maggior spazio agli impegni dell'azienda nei confronti dell'utenza mediante indicazione di standard di qualità (Sez. 2) e alle procedure finalizzate a fornire risposte ai reclami e a corrispondere indennizzo all'utente nei casi di violazione di diritti (Sez.3). Alla presentazione dell'azienda è dedicata solo la prima sezione, all'interno della quale dovranno essere contenute "informazioni sintetiche sulle strutture ed i servizi forniti".

Un'ulteriore divergenza tra le due normative, quella più rilevante per i diritti degli utenti, si può cogliere con riferimento al ruolo che viene assegnato all'adozione di "standard" in relazione ai "fattori di qualità" stabiliti. Ai sensi del D.P.C.M. 30.12.1998 viene precisato, subito dopo l'esposizione dello schema-tipo ed in conformità alla direttiva Ciampi-Cassese, che "i soggetti erogatori [...] individuano alcuni indicatori per i quali stabiliscono **standard specifici**".

La struttura-tipo delineata dalla Del. C.R. 246/2001, invece, relega i fattori di qualità, gli indicatori ed i relativi standard in un solo paragrafo della parte VIIa relativa agli "impegni dell'azienda". Nella definizione di detti standard, lo schema regionale non precisa esattamente quale sia la natura dei medesimi, quali siano cioè da considerarsi "standard generali" e quali "standard specifici". In realtà, la mancata definizione cela una **totale mancata previsione di standard specifici**, che, qui si ricorda, sono, ai sensi della "Direttiva Ciampi-Cassese", quelli che "si riferiscono alle singole prestazioni rese all'utente, che può direttamente verificarne il rispetto". Solo alla violazione di uno standard specifico può sorgere il diritto ad un indennizzo per il cliente; la mancata previsione di standard specifici, impedisce pertanto che le carte della mobilità possano svolgere la funzione di efficace tutela dei diritti dell'utente. Fa eccezione a quanto appena affermato **l'obbligo di rimborso del titolo di viaggio per ritardo superiore ai 30'**, peraltro collocato non nella parte in cui vengono identificati gli standard, ma in quella dei diritti degli utenti.

Essendo gli standard generali riferiti al "complesso delle prestazioni rese", la sezione della carta della mobilità riferita alla qualità si risolve in una serie di statistiche relative allo stato dei servizi ed agli obiettivi dell'azienda, andando a svolgere un ruolo di propulsore esclusivamente interno ad essa. Peraltro, la delibera regionale omette di regolare alcuni altri profili di particolare importanza affinché la carta possa essere anche strumento di miglioramento del servizio. Ci si riferisce qui alla predisposizione di procedure finalizzate a conseguire la partecipazione degli utenti, sia come singoli sia nelle loro forme associative, ai momenti della definizione degli standard e della verifica sul raggiungimento o meno dei medesimi. Attualmente, infatti, sono fasi svolte dall'azienda esclusivamente al proprio interno e quindi siamo sostanzialmente di fronte ad un'ipotesi di autoregolamentazione unilaterale

dell'azienda. In realtà, dovendo la carta dei servizi rappresentare una sorta di "contratto" con gli utenti, sarebbe stato decisamente più conforme alla sua natura che venisse adottato un metodo multilaterale anche relativamente a questo profilo.

Pur essendo ancora aperta, data la riforma del titolo V della Costituzione, la questione riguardante l'esatta ripartizione di competenze tra Stato, regioni ed enti locali in materia di servizi pubblici, va rilevato in questa sede che la normativa regionale così come attualmente vigente (schema generale della carta della mobilità – Del C.R. 246/2001) non ha colto l'importanza e la reale funzione delle carte dei servizi.

Schematicamente, i profili migliorabili dello schema adottato con Del C.R. 246/2001 sono i seguenti:

- la preminenza (sia grafica che di contenuto) che viene attribuita ai doveri degli utenti;
- l'entità delle sanzioni comminate all'utente per la violazione di tali doveri, che, come disposto dalla L.R. 33/2003, sono a dir poco spropositate nel caso di salita a bordo senza titolo di viaggio;
- l'assenza della previsione di una strada ulteriore per impugnare una risposta insoddisfacente al reclamo (es.: conciliazione);
- l'eccessivo peso attribuito alla descrizione dell'azienda e delle relative strutture, rispetto alla disciplina delle relazioni con la clientela e dei diritti degli utenti;
- **l'assenza della previsione di un preciso obbligo di adozione di standard specifici;**
- l'assenza delle discipline di procedure di aggiornamento delle carte e degli standard di qualità basate su un metodo partecipativo.

## 2. Le singole carte dei servizi. Uno sguardo d'insieme.

Essendo normalmente adottate mediante pedissequa applicazione dello schema di cui a Del. C.R. 246/2001 (espressamente definito quale "*contenuto minimo obbligatorio*"), le Carte della mobilità analizzate si rivelano soprattutto descrittive dell'azienda, del servizio reso, degli obiettivi di qualità della medesima, ma **non valgono a conferire al singolo utente specifici diritti attivabili in caso di non conformità del servizio a quanto promesso.**

Questo emerge anche da alcuni passi rinvenibili nelle carte analizzate in cui si palesa il fraintendimento delle aziende sulla natura ed il ruolo delle carte dei servizi. Nella carta della CPT (Pisa), ad esempio, si sostiene che "*la carta dei servizi è un documento nato per far conoscere a tutti gli utenti le modalità e le caratteristiche del servizio offerto*"; nella carta ATL (LIVORNO) e LFI (Arezzo), poi, si afferma che la versione ridotta della Carta dei Servizi ha "*funzioni pubblicitarie e di comunicazione*". Ciò contrasta peraltro con la funzione che esse avrebbero dovuto svolgere nell'ottica originaria del legislatore del '94, cioè quella di **costituire strumento di bilanciamento del rapporto di forza tra aziende ed utenti, di trasparenza nell'erogazione dei servizi, di partecipazione nella determinazione delle condizioni contrattuali.**

Un aspetto particolarmente rilevante al fine di valutare la discrasia esistente tra lo spirito della direttiva Ciampi-Cassese e quanto effettivamente previsto dalle carte analizzate è ravvisabile con riferimento ai passi dedicati al rimborso del titolo di viaggio nel caso di ritardo superiore ai 30'. Premesso che, come già detto, stante la mancata previsione di standard specifici, questa è praticamente l'unica ipotesi di rimborso, mentre normalmente esso dovrebbe conseguire al semplice verificarsi di una prestazione inferiore agli

standard adottati, le aziende tendono a condizionare la corresponsione ad un fatto imputabile alle medesime. Tale ulteriore ostacolo al riconoscimento del rimborso non è conforme allo spirito della direttiva Ciampi-Casese, che, nel conferire tale diritto all'utente, **intendeva prescindere dalla sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa e ne postulava la nascita al semplice verificarsi dei presupposti oggettivi**. Il condizionare la restituzione del titolo di viaggio all'imputabilità dell'evento all'azienda comporta il trasferimento del rischio del ritardo a carico dell'utente, che perderà quanto corrisposto per il biglietto senza aver usufruito del servizio. Inoltre, mostrando un atteggiamento preventivo in chiave difensiva nei confronti delle eventuali richieste degli utenti, le aziende normalmente inseriscono nelle Carte dei Servizi un'esemplificazione di eventi che escludono il diritto al rimborso, tra cui spesso figura il "guasto al veicolo"; è evidente che la riconduzione di tale evento tra le cause non imputabili è molto opinabile, in quanto generalmente una diligente manutenzione del veicolo è attività idonea ad escludere il verificarsi di guasti.

Da uno sguardo d'insieme alle carte della mobilità analizzate emergono, oltre agli indicati difetti mutuati dallo schema regionale, i seguenti punti critici:

- l'eccessiva maggiorazione di prezzo applicata ai titoli di viaggio acquistati a bordo in orari in cui le biglietterie sono chiuse;
- in molti casi non è chiaramente indicata la procedura di contestazione delle sanzioni;
- il fatto che **ad ogni violazione di un dovere corrisponde una sanzione a carico dell'utente, mentre alla violazione dei diritti di questi, non corrisponde alcun obbligo di indennizzo, risultandone accentuata l'asimmetria del rapporto tra utente e azienda;**
- la sintesi con cui spesso sono illustrate le procedure di reclamo;
- il mero rinvio a fonti integrative esterne della carta dei servizi (es: "condizioni generali di trasporto");
- la frequente mancata indicazione della precisa responsabilità dell'azienda in ordine all'incolumità dei passeggeri e integrità delle cose trasportate;
- la frequente previsione, quanto a standard di qualità del servizio erogato, di obiettivi per l'anno successivo in perfetta aderenza a quelli attuali, invece che una costante tensione verso il miglioramento;
- la mancata messa a disposizione degli utenti e distribuzione delle Carte della mobilità che spesso sono disponibili solo "in visione";
- il mancato perseguimento dell'obiettivo della partecipazione degli utenti sia come singoli, sia nelle formazioni sociali rappresentative (es.: associazioni dei consumatori) nella redazione delle carte dei servizi, nella definizione degli standard, nella verifica del rispetto dei medesimi.

Una **buona pratica**, adottata pressoché da tutte le aziende del settore trasporto pubblico, è quella di redigere e diffondere una **versione ridotta** della Carta dei Servizi, che risulta più facilmente consultabile rispetto alla versione integrale, essendo questa, come già visto, appesantita da informazioni non essenziali per l'utenza.

## 2.1 Griglie di lettura.

## Aziende del settore trasporti

| Griglia di lettura conforme al D.P.C.M. 27.1.1994              | RAMA (GR) | CLAP (LU) | SITA (FI) | ATL (LI) | TRAIN (Siena) | ATM (AR) | LFI (AR) |
|--|-----------|-----------|-----------|----------|---------------|----------|----------|
| <b>DATI GENERALI</b>   |           |           |           |          |               |          |          |
| Data di adozione (1)   | No        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | No       |
| Aggiornamento  | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | No (14)  |
| Precedenti edizioni (menzione)                                 | No        | No        | Sì        | No       | No            | Sì       | No       |
| PRINCIPI FONDAMENTALI  | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | Sì       |
| <b>STRUMENTI</b>   |           |           |           |          |               |          |          |
| Standard generali  | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | Sì       |
| Standard specifici   | No        | No        | No        | No       | No            | No       | No       |
| Verifica con utenti degli standard                             | No        | No        | No        | No       | No            | No       | No       |
| Aggiornamento Standard   | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | Sì       |
| <b>INFORMAZIONI UTENTI</b>                                     |           |           |           |          |               |          |          |
| Reperibilità della carta                                       | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì (10)       | Sì (13)  | Sì (15)  |
| Condizioni erogazioni del servizio                             | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | Sì       |
| Modalità informazioni sul servizio                             | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | Sì       |
| <b>RAPPORTO CON GLI UTENTI</b>                                 |           |           |           |          |               |          |          |
| Istituzione U.R.P.   | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | No (16)  |
| Apertura degli uffici anche pomeridiane                        | No (2)    | No (5)    | Sì        | Sì (9)   | Sì (11)       | Sì       | No (17)  |
| <b>VALUTAZIONE QUALITA'</b>                                    |           |           |           |          |               |          |          |
| Modalità monitoraggio  | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | Sì       |
| Frequenza monitoraggio   | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | Sì       |
| Pubblicizzazione monitoraggio                                  | Sì        | Sì        | Sì        | No       | Sì            | Sì       | Sì       |
| <b>RIMBORSO</b>  |           |           |           |          |               |          |          |
| Rimborso automatico  | No        | No        | No        | No       | No            | No       | No       |
| Rimborso su richiesta (in ipotesi in ritardo superiore di 30') | Sì (3)    | Sì (6)    | Sì (8)    | Sì       | Sì (12)       | Sì       | Sì       |
| Quantificazione  | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | Sì       |
| Modalità di rimborso   | Sì (4)    | Sì (7)    | Sì        | No       | No            | No       | No       |
| <b>PROCEDURE RECLAMO</b>                                       |           |           |           |          |               |          |          |
| Modalità di inoltro  | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | Sì (18)  |
| Tempi di risposta  | Sì        | Sì        | Sì        | Sì       | Sì            | Sì       | Sì (19)  |
| Conciliazione  | No        | No        | No        | No       | No            | No       | No       |
| Altre forme di tutela  | No        | No        | No        | No       | No            | No       | No       |
| <b>PARTECIPAZIONE nella revisione della Carta</b>              |           |           |           |          |               |          |          |
| Utenti   | No        | No        | No        | No       | No            | No       | No       |
| Altre formazioni sociali                                       | No        | No        | No        | No       | No            | No       | No       |

### **Legenda:**

(1) Le Carte dei servizi di Sita e ATM analizzate sono state pubblicate nel 2003. (2) L'orario di apertura non è indicato. (3) Quando il servizio è risultato inferiore agli standard dichiarati per causa imputabile all'azienda. (4) La richiesta di rimborso deve essere inoltrata entro le 48 ore successive al momento in cui si è verificato il disservizio. (5) L'U.R.P. della CLAP è aperto solamente due mattine ed un pomeriggio. (6) Il diritto al rimborso sorge quando, per colpa dell'azienda, si verifichi un ritardo superiore a 30', o venga soppresso un servizio, o non venga garantito il proseguimento del viaggio fino alla destinazione richiesta. (7) L'utente ha l'onere di richiedere il rimborso entro 48 ore dal verificarsi del disservizio. (8) La Carta della mobilità SITA dell'anno 2003 prevede il rimborso del solo 50% del prezzo del biglietto. (9) L'ufficio è aperto tutte le mattine e 2 pomeriggi. (10) La versione integrale della Carta dei Servizi è disponibile solo in visione, mentre è destinata alla distribuzione solo la versione ridotta. (11) L'U.R.P. è aperto dal lunedì al venerdì dalle ore 9.00 alle ore 12.30; il lunedì e il giovedì anche dalle ore 15.00 alle ore 17.00. (12) Viene escluso il diritto al rimborso se il servizio è "saltato" per cause non imputabili all'azienda; peraltro tra le cause non imputabili è inserito anche il "guasto" al veicolo, che potrebbe comunque essere riconducibile a negligenza nella manutenzione del veicolo da parte della TRAIN. (13) La carta è disponibile in visione presso tutte le sedi aziendali, presso la biglietteria aziendale e consultabile sul sito internet dell'azienda. Non è quindi prevista la distribuzione della Carta dei Servizi. (14) Si parla solamente di "pubblicazione" annuale. (15) Viene messa in distribuzione solo la versione ridotta. (16) Al pubblico sono aperti alcuni sportelli che però non sono definiti Uffici Relazioni con il Pubblico. (17) solo di alcuni "sportelli". (18) Non è dedicato un capitolo autonomo ai reclami, ma viene trattato nella sezione dedicata ai fattori di qualità. (19) idem.

## Aziende del settore trasporti

| Griglia di lettura conforme al D.P.C.M. 27.1.1994              | COPIT (PT) | CPT (PI) | ATAF (FI) | LI.NEA (FI) | CAT (MS) | ATAM (AR) |
|--|------------|----------|-----------|-------------|----------|-----------|
| <b>DATI GENERALI</b>   |            |          |           |             |          |           |
| Data di adozione   | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | No       | No        |
| Aggiornamento  | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | Sì       | Sì        |
| Precedenti edizioni (menzione)                                 | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | No       | No        |
| PRINCIPI FONDAMENTALI  | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | Sì       | Sì        |
| <b>STRUMENTI</b>   |            |          |           |             |          |           |
| Standard generali  | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | Sì       | Sì        |
| Standard specifici   | No         | No       | No        | No          | No       | No        |
| Verifica con utenti degli standard                             | No         | No       | No        | No          | No       | No        |
| Aggiornamento Standard   | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | Sì       | Sì        |
| <b>INFORMAZIONI UTENTI</b>                                     |            |          |           |             |          |           |
| Reperibilità della carta                                       | Sì         | Sì       | Sì        | Sì (5)      | Sì (8)   | Sì (10)   |
| Condizioni erogazioni del servizio                             | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | Sì       | Sì        |
| Modalità informazioni sul servizio                             | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | Sì       | Sì        |
| <b>RAPPORTO CON GLI UTENTI</b>                                 |            |          |           |             |          |           |
| Istituzione U.R.P.   | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | Sì       | No (11)   |
| Apertura degli uffici anche pomeridiane                        | Sì         | Sì (3)   | Sì        | Sì          | No (8)   | No (12)   |
| <b>VALUTAZIONE QUALITA'</b>                                    |            |          |           |             |          |           |
| Modalità monitoraggio  | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | Sì       | Sì        |
| Frequenza monitoraggio   | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | Sì       | Sì        |
| Pubblicizzazione monitoraggio                                  | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | Sì       | Sì        |
| <b>RIMBORSO</b>  |            |          |           |             |          |           |
| Rimborso automatico  | No         | No       | No        | No          | No       | No        |
| Rimborso su richiesta (in ipotesi in ritardo superiore di 30') | Sì (1)     | Sì       | Sì (4)    | Sì (6)      | Sì       | Sì        |
| Quantificazione  | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | Sì       | Sì        |
| Modalità di rimborso   | Sì (2)     | No       | Sì        | Sì          | No       | No        |
| <b>PROCEDURE RECLAMO</b>                                       |            |          |           |             |          |           |
| Modalità di inoltro  | Sì         | Sì       | Sì        | Sì          | Sì       | Sì        |
| Tempi di risposta  | Sì         | Sì       | Sì        | Sì (7)      | Sì       | Sì        |
| Conciliazione  | No         | No       | No        | No          | No       | No        |
| Altre forme di tutela  | No         | Sì       | No        | No          | No       | No        |
| <b>PARTECIPAZIONE nella revisione della Carta</b>              |            |          |           |             |          |           |
| Utenti   | No         | No       | No        | No          | No       | No        |
| Altre formazioni sociali                                       | Sì         | No       | No        | No          | No       | Sì (13)   |

### **Legenda:**

(1) solo in ipotesi di ritardo superiore a 30'; inoltre l'Azienda indica quali cause d'esonero dalla responsabilità i "guasti del veicolo", fatto che è decisamente opinabile dal punto di vista giuridico, in quanto il guasto potrebbe essere causato dalla mancata diligente manutenzione del mezzo. Altra espressione poco corretta dal punto di vista tecnico è ravvisabile quando si afferma che "il diritto al rimborso maturerà quando il servizio sia interrotto o comunque non effettuato per *oggettiva* responsabilità dell'azienda". (2) gravosa, in quanto la richiesta di rimborso deve essere presentata entro 4 giorni dalla data del disservizio. (3) 2 pomeriggi a settimana. (4) anche in caso di "documentata impossibilità ad utilizzare un abbonamento semestrale od annuale" con storno di quanto pagato da altro abbonamento "intestato eventualmente ad altra persona". (5) la versione integrale è disponibile solo "in visione"; strano poi che sia dichiarata consultabile solo sul sito [www.ataf.net](http://www.ataf.net). (6) Sia nel caso di documentata impossibilità ad utilizzare un abbonamento personale ATAF, sia nel caso di ritardo superiore ai 30'. (7) Il termine per la risposta è stabilito in 30 giorni, ma "nel caso in cui la risposta non possa essere rilasciata entro il termine di 30 gg., l'azienda si impegna a contattare telefonicamente l'utenete per fornire chiarimenti circa il procedere della ricostruzione dei fatti". (8) La Carta è stampata solo nella sua versione integrale ed è "disponibile" presso la sede aziendale, gli uffici relazioni con il pubblico (ma precedentemente si parlava di un solo U.R.P.) e la autostazioni aziendali. (9) La carta dichiara essere presente un Ufficio Relazioni con il Pubblico, ma non ne precisa l'orario. (10) "in **visione** presso tutte le sedi aziendali e consultabile anche attraverso il sito internet aziendale". (11) L'U.R.P. è solamente citato tra le righe, ma non ne viene precisata né l'esatta ubicazione, né l'orario di apertura al pubblico. Vengono citati 2 uffici informazioni, Ufficio movimento ed Ufficio Atam Point. (12) Non viene precisato l'orario di apertura al pubblico del servizio informazioni, mentre viene garantito un servizio informazioni telefonico per 8 ore al giorno (ma anch'esso non precisato quanto all'orario). (13) A pag. 8 si afferma che "ADICONSUM TOSCANA, CONFCOSUMATORI TOSCANA, FEDERCONSUMATORI TOSCANA" hanno collaborato alla realizzazione della presente Carta dei Servizi.

### 3. Linee d'azione per conferire efficacia allo strumento delle Carte dei Servizi: una nuova normativa o un nuovo approccio (mediante un "ritorno all'origine" nello "spirito") nella predisposizione delle carte.

Per cercare di approntare rimedi ai difetti che emergono dall'analisi svolta, si possono ipotizzare due strade percorribili.

La prima si muove in una prospettiva di riformulazione, da parte delle autorità competenti, di uno schema di carte dei servizi all'interno del quale vengono sanati i profili critici indicati, con una rielaborazione delle parti relative ai diritti degli utenti, in modo che queste perdano i connotati della genericità e della secondarietà, andando a costituire uno dei fulcri dell'impianto della carta della mobilità.

La seconda – attuabile anche *de iure condito* e quindi da subito – muove, come meglio esposto nelle conclusioni del presente lavoro, da un **mutamento di prospettiva consistente in un "ritorno all'origine", verso lo spirito che aveva animato l'elaborazione della direttiva Ciampi-Cassese**, con l'effettiva valorizzazione, in sede di redazione del documento, del **momento partecipativo** che deve connotare – quale **principio generale** vigente in materia (parte Ia, par. 5 dir. Ciampi) – il rapporto tra azienda ed utente. Per dare effettività a tale principio potrebbe risultare auspicabile l'adozione di specifiche procedure che coinvolgano le aziende, le istituzioni e le associazioni dei consumatori nella definizione e verifica degli standard e, più in generale, nella redazione stessa delle Carte della mobilità.



# Le Carte dei servizi del settore rifiuti

Settore estremamente critico circa l'adozione di Carte dei servizi è quello dei rifiuti, per il quale l'unica normativa di riferimento è rappresentata dalla Direttiva del Presidente del Consiglio 27.01.94 (cosiddetta Direttiva Ciampi) e dall'art. 11 del D. Lgs n.286/99.

Il settore presenta delle Carte dei servizi pressoché evanescenti, che spesso si dilungano nella descrizione di cosa si intenda per rifiuti solidi urbani, per raccolta differenziata, su cosa sia il compostaggio o su come avvenga il conferimento in discarica, tralasciando completamente l'indicazione dei diritti propri dell'utente – cliente nei confronti dell'Azienda erogatrice.

Seguendo lo Schema generale dettato dalla Direttiva Ciampi, i contenuti della Carta dei servizi dovrebbe così articolarsi:

- a) principi fondamentali** (uguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, efficienza ed efficacia)
- b) strumenti per l'attuazione dei principi** (adozione di standard, semplificazione delle procedure, informazione agli utenti, rapporti con gli utenti, dovere di valutazione della qualità dei servizi, rimborso)
- c) meccanismi di tutela** (procedure di reclamo).

Per ciò che concerne i principi fondamentali, la loro indicazione si rinviene sostanzialmente in tutte le carte, anche se tale richiamo rischia di apparire una mera dichiarazione di principio nel momento stesso in cui risulta assente qualsiasi indicazione relativa agli strumenti di attuazione dei medesimi, nelle forme di cui alla lettera b).

Se non in alcuni casi, infatti, nelle Carte esaminate non vengono indicati gli standard generali e specifici del servizio, né tanto meno gli indici da utilizzare per la loro misurazione e valutazione.

Logica conseguenza è, pertanto, l'assenza di qualsiasi forma di rimborso in caso di mancato rispetto degli standard individuati dal soggetto erogatore, nonché della possibilità di verifica dei medesimi, non essendo prevista alcuna modalità di monitoraggio, né la frequenza, né la successiva pubblicazione del rapporto finale.

La loro individuazione, tra l'altro, non è di certo impossibile se si considera che alcune Aziende operanti in questo settore vi hanno provveduto in modo puntuale ed esaustivo.

Al riguardo, a titolo meramente esemplificativo, si cita la Carta dei servizi della società AREA Spa di Ravenna che a fronte di una di 37 pagine, ne dedica ben 19 alla esplicitazione degli standard di qualità del servizio.

Infine, almeno per quanto concerne la procedura di reclami, in alcune le Carte esaminate si riscontra l'indicazione delle modalità di inoltro del medesimo e dei tempi di risposta.

Ciò premesso, sarebbe tuttavia troppo semplicistico puntare il dito solo ed esclusivamente sul mancato adeguamento delle aziende operanti in Toscana nel settore dei rifiuti a quanto disposto dalla normativa vigente in materia Carte dei servizi.

Come già accennato, infatti, la Direttiva Ciampi prevede, per i servizi erogati in regime di concessione o mediante convenzione, e comunque svolti da soggetti non pubblici, che il rispetto dei principi in essa contenuti venga assicurato dalle amministrazioni pubbliche nell'esercizio dei loro poteri di direzione, controllo e vigilanza, con la logica conseguenza che le amministrazioni concedenti dovrebbero inserirli negli atti stessi che disciplinano la concessione.

Prima ancora dei cittadini, dunque, la qualità del servizio di igiene urbana dovrebbe essere interesse dell'Amministrazione concedente.

Senonché, la redazione lacunosa e carente delle Carte dei servizi esaminate porta a due ordini di conclusioni: o l'ente locale non ha incluso la qualità del servizio tra gli obblighi posti a carico del soggetto erogatore al momento della redazione del contratto di servizio, oppure lo stesso non adempie ai propri doveri di controllo e sorveglianza, sanzionando le Aziende non vi si adeguino.

A titolo esemplificativo si indicano di seguito alcuni standard specifici e generali, e i relativi indicatori di qualità, che le Aziende del settore potrebbero provvedere ad inserire nelle loro Carte dei servizi.

## Riepilogo standard gestione rifiuti

| FATTORI DI QUALITA' | INDICATORE DI QUALITA'   | LIVELLO DI QUALITA'  |
|---------------------|--|--|
| Raccolta RSU        | Numero adeguato di cassonetti<br>Numero/utenti<br>Mc o Lt/utenti                                   | a. Numero di cassonetti in grado di garantire almeno -- ore di capienza per utenza<br>b. Distanza massima -- metri |
|                     | Frequenza di svuotamento   | c. Giornaliera in --<br>d. bisettimanale per --<br>e. trisettimanale per --  |
|                     | Rapporto tra cassonetti programmati ed effettivamente svuotati nell'arco della giornata            | f. --- %   |
|                     | Tempo di intervento su cassonetti tralasciati o non svuotati per cause di forza maggiore           | g. ore   |
|                     | Tempo massimo dalla data di segnalazione di un cassonetto rotto di verifica da parte di un tecnico | h. gg  |
|                     | Tempo massimo dalla data di verifica alla data di riparazione o sostituzione                       | i. gg  |

## Riepilogo standard gestione rifiuti

| FATTORI DI QUALITA'    | INDICATORE DI QUALITA'  | LIVELLO DI QUALITA'   |
|------------------------|---|---|
|                        | Igienicità del servizio   | a. Lavaggio interno ogni -- giorni con lavacassonetti nel periodo estivo<br>b. Sanificazione ogni -- giorni per quelli non raggiungibili dalla lavacassonetti, sempre nel periodo settimana<br>c. Almeno un intervento all'anno straordinario di lavaggio a caldo |
|                        | Percentuale di rispetto del programma di trattamento igienico dei cassonetti nell'arco di un anno, fatti salvi i ritardi dovuti a causa di forza maggiore | d. -- %   |
| Raccolte differenziate | Modalità di raccolte differenziate  | e. indicazioni di servizi ed opzioni a disposizione dell'utente<br>f. indicazione cartellonistica della dislocazione dei cassonetti e delle isole ecologiche sul territorio<br>g. garanzia riciclo  |
|                        | Posizionamento e numero contenitori per materiale<br>Punti di raccolta (isole ecologiche)   | Frequenza di raccolte   |
|                        | Stazioni ecologiche   | Densità dei contenitori per materiale<br>Orario di apertura, accessibilità e organizzazione: sistemi di pesatura  |
|                        | Materiali raccolti in modo differenziato e avviati a riciclo / riutilizzo   | Percentuale r. d. e destinazione materiali selezionati<br>Modalità di raccolta  |
|                        | Raccolta rifiuti ingombranti  | h. gratuito su richiesta a domicilio<br>i. mediante consegna presso la stazione ecologica   |
|                        | Tempo massimo di appuntamento   | j. gg   |

## Riepilogo standard gestione rifiuti

| FATTORI DI QUALITA'        | INDICATORE DI QUALITA'   | LIVELLO DI QUALITA'  |
|----------------------------|--|--|
| Servizio di pulizia strade | Spazzamento stradale meccanizzato  | a. Individuate zone e frequenza di intervento  |
|                            | Percentuale di rispetto del programma di spazzamento meccanizzato nell'arco di un anno | b. --- %<br>quelli non raggiungibili dalla lavacasonetti, sempre nel periodo settimana   |
|                            | Spazzamento manuale  | c. Giornalmente nei quartieri più frequentati<br>d. Una volta la settimana nei punti più critici<br>e. Bisettimanale nei servizi di minima   |
|                            | Numero di cestini  | Distribuzione sul territorio   |
|                            | Frequenza di svuotamento cestini   | f. Rispetto di un programma definito che preveda frequenze giornaliere, bisettimanali o trisettimanali in relazione alle esigenze specifiche |
|                            | Lavaggio strade  | d. Definire un programma per zone dove si interviene con frequenza mensile   |
|                            | Raccolta foglie  | h. Individuare le zone di intervento   |
|                            | Raccolte siringhe abbandonate e avviati a riciclo / riutilizzo                         | i. Prevedere un programma di intervento su zone particolarmente delicato   |
|                            | Raccolta rifiuti ingombranti   | j. Interventi su chiamata degli utenti   |

## Riepilogo standard gestione rifiuti

| FATTORI DI QUALITA'                                       | INDICATORE DI QUALITA'   | LIVELLO DI QUALITA'   |
|---|--|---|
| Tutela ambientale e sicurezza                             | Impianti di raccolta e smaltimento                             | a. Impegno ad introdurre sistemi di gestione ambientale conformi a norme e procedure di certificazione  |
| Completezza ed accessibilità dell'informazione all'utente | Risposta a reclami o richieste di informazione                 | c. Giorni se non è necessario un sopralluogo<br>d. Giorni se è necessario un sopralluogo<br>e. Linee telefoniche delicate<br>f. Servizio internet |
| Comunità e regolarità dell'erogazione                     | Monitoraggio del regolare svolgimento delle azioni programmate | c. Collegamento radio tra operatori<br>h. Presenza costante di addetti sul territorio   |

## Carte dei servizi del settore rifiuti

| Griglia di lettura conforme AL D.P.C.M. 27/01/94  | AZIENDE        |                |          |          |                    |                       |                      |                             |           |
|---|----------------|----------------|----------|----------|--------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------------|-----------|
|   | AISA (AR)      | SIENA AMBIENTE | ASM (PO) | REA (LI) | QUADRI-FOGLIO (FI) | PUBLI-AMBIENTE Empoli | AER Pontassieve (FI) | CO.SE.CA. Massa Mar.ma (GR) | ASIU (LI) |
| <b>DATI GENERALI</b>                              |                |                |          |          |                    |                       |                      |                             |           |
| Data di adozione                                  | No             | Sì             | No       | No       | No (1)             | No                    | No (2)               | No                          | No        |
| Aggiornamento                                     | No (3)         | Sì             | No       | No       | No                 | No                    | No                   | Sì (a)                      | No        |
| Precedenti edizioni                               | No             | Sì             | No       | No       | No                 | No                    | No                   | No                          | No        |
| Descrizione azienda                               | Sì             | Sì             | No       | No       | Sì                 | No                    | Sì                   | No                          | No        |
| <b>PRINCIPI FONDAMENTALI</b>                      | Sì             | Sì             | No       | Sì       | Sì                 | Sì                    | Sì                   | Sì                          | Sì        |
| <b>STRUMENTI</b>                                  |                |                |          |          |                    |                       |                      |                             |           |
| Standard generali                                 | No             | No             | No       | No       | No (4)             | Sì                    | No (5)               | No (6)                      | No        |
| Standard specifici                                | Sì             | Sì             | No       | No       | Sì                 | Sì                    | No                   | No                          | No        |
| Aggiornamento stadard (confronto anni)            | No             | No             | No       | No       | No                 | No                    | No                   | No                          | No        |
| <b>INFORMAZIONI UTENTI</b>                        |                |                |          |          |                    |                       |                      |                             |           |
| Reperibilità carta                                | Sì             | Sì (7)         | No       | No (8)   | No                 | No                    | No                   | No                          | Sì        |
| Modalità informazione sul servizio                | Sì             | Sì             | No       | No       | Sì                 | Sì                    | Sì                   | Sì                          | Sì        |
| <b>RAPPORTO CON UTENTI</b>                        |                |                |          |          |                    |                       |                      |                             |           |
| Istituzione URP (se espressamente menzionato)     | Sì             | No             | No       | No       | Sì                 | No                    | No                   | No                          | No        |
| Apertura uffici anche pomeridiana                 | Sì (2 v.sett.) | No             | No       | No       | No (9)             | No                    | No                   | No                          | No        |
| <b>VALUTAZIONE QUALITÀ</b>                        |                |                |          |          |                    |                       |                      |                             |           |
| Modalità monitoraggio                             | No             | No             | No       | No       | Sì (c.s.)          | No                    | No                   | Sì                          | No        |
| Frequenza monitoraggio                            | Sì (p)         | No             | No       | No       | Sì (a)             | Sì (p)                | Sì (p)               | Sì (b)                      | No        |
| Pubblicazione monitoraggio                        | No             | No             | No       | No       | No                 | No                    | No                   | No                          | No        |
| <b>RIMBORSI</b>                                   |                |                |          |          |                    |                       |                      |                             |           |
| Rimborso automatico                               | No             | No             | No       | No       | No                 | No                    | No                   | No                          | No        |
| Rimborso su richiesta                             | No             | No             | No       | No       | No                 | No                    | No                   | No                          | No        |
| Quantificazione                                   | No             | No             | No       | No       | No                 | No                    | No                   | No                          | No        |
| Modalità di rimborso                              | No             | No             | No       | No       | No                 | No                    | No                   | No                          | No        |
| <b>PROCEDURA RECLAMO</b>                          |                |                |          |          |                    |                       |                      |                             |           |
| Modalità di inoltro                               | Sì             | Sì             | No       | No       | Sì                 | Sì                    | Sì                   | No                          | Sì        |
| Tempi di risposta                                 | Sì             | Sì             | No       | No       | Sì                 | Sì                    | Sì                   | Sì                          | No        |
| Conciliazione                                     | No             | No             | No       | No       | No                 | No                    | No                   | No                          | No        |
| Altre forme di tutela                             | No             | No             | No       | No       | No                 | No                    | No                   | No                          | No        |
| <b>PARTECIPAZIONE nella revisione della Carta</b> |                |                |          |          |                    |                       |                      |                             |           |
| Utenti  | No             | No             | No       | No       | Sì                 | Sì                    | No                   | Sì                          | Sì        |
| Altre forme sociali                               | Sì (10)        | No             | No       | No       | Sì (11)            | Sì                    | No                   | No                          | No        |

**Legenda:** a = annuale; p = periodico; b = biennale; c.s. = customer satisfaction.

**Note:**

- 1) non è indicata la data di adozione, ma i dati aggiornati al 31/01/01;
- 2) non è indicata la data di adozione dati aggiornati al 31/01/04;
- 3) al riguardo si legge nella carta: "ogni qual volta necessari";
- 4) al riguardo si ritiene non sufficiente ai fini dell'individuazione di standard generale espressioni quali: "tutti i servizi erogati nelle pagine che seguono devono essere garantiti con una percentuale di copertura degli interventi programmati ed effettuati del 95%";
- 5) si confondono gli standard di qualità con i fattori di qualità. Al riguardo si rinvia agli schemi esemplificativi a pg 40-42.;
- 6) si confondono gli standard di qualità con i fattori di qualità. Al riguardo si rinvia agli schemi esemplificativi a pg 40-42;
- 7) Sienambiente mette a disposizione di chiunque ne faccia richiesta scritta la carta dei servizi;
- 8) "stranamente" si parla solo di reperibilità del contratto di servizio.
- 9) solo 2h pomeridiane nel quartiere 5° di Firenze;
- 10) si fa riferimento ad Associazioni di volontariato e per la tutela dei consumatori;
- 11) si parla di una Commissione composta dai rappresentanti delle principali associazioni ambientaliste e di tutela dei consumatori, oltre che da incaricati delle amministrazioni comunali e dell'azienda che si riunirà periodicamente per il controllo e confronto delle tematiche espresse dalla Carta dei servizi;

# Conclusioni

L'analisi svolta evidenzia un panorama disomogeneo circa lo stato di attuazione delle Carte dei Servizi nei settori esaminati. L'impressione che si ricava è che la redazione della Carta dei Servizi, laddove elaborata, costituisca un mero adempimento di un obbligo di legge piuttosto che un valido strumento di raccordo tra azienda erogatrice del servizio e l'utente-consumatore.

Per rilanciare il ruolo delle Carte dei Servizi occorre un mutamento di prospettiva consistente in un «ritorno all'origine», verso lo spirito che aveva animato l'elaborazione della direttiva Ciampi-Cassese, muovendosi lungo due binari.

Il primo è rappresentato dalla necessità di un miglioramento delle normative regolatrici dei singoli settori, che dovrebbero innanzitutto implementare gli strumenti già indicati dalla direttiva Ciampi, senza «perdersi» nella disciplina di aspetti "superflui" ai fini della qualità del servizio.

Il secondo è costituito dalla valorizzazione, in sede di redazione del documento, del momento partecipativo che deve connotare – quale principio generale vigente in materia (parte Ia, par. 5 dir. Ciampi) – il rapporto tra azienda ed utente. Questa seconda strada presuppone, in particolare, che le aziende considerino tale momento come necessario passaggio nella elaborazione delle carte. Concretamente ciò potrebbe avvenire in due modi: da una parte, mediante consultazioni dei singoli utenti (la disposizione della direttiva Ciampi-Cassese (parte IIa, par. 1) che prevede espressamente: «gli standard sono sottoposti a verifica periodica con gli utenti in adunanze pubbliche»), dall'altra, attraverso un effettivo coinvolgimento dei consumatori nelle varie forme associative.

A ciò si aggiunga la necessità di addivenire ad una diversa valutazione degli attuali schemi generali di riferimento per le carte di servizio nei singoli settori: da tracciato obbligato ed esauriente della carta, a base di lavoro per il soddisfacimento degli obiettivi posti dalla Direttiva Ciampi-Cassese.

Questa linea di condotta presenterebbe, tra l'altro, un ulteriore profilo di convenienza. Attualmente, infatti, le carte dei Servizi rappresentano un atto unilaterale dell'azienda destinato a precisare il contenuto del rapporto con l'utente. Laddove costituissero il frutto di un effettivo negoziato tra gli utenti – come singoli e in forma associativa – e le aziende, le Carte assumerebbero un'effettiva valenza «contrattuale».

In questa sede merita, comunque, ribadire che la qualità del servizio è interesse, prima ancora che dell'utente quale destinatario finale, dell'ente pubblico che deve prevedere nel contratto di servizio non solo la redazione della Carta, ma altresì la sua conformità alla normativa vigente, pena l'inadempimento contrattuale.

Si rammenta altresì l'autonomia della carta dei servizi rispetto al contratto di servizio. Si rinvia, sul punto, la necessità di abbandonare la prassi frequente che presenta la prima come allegato del secondo e quindi consultabile solo unitamente a quest'ultimo. Non è, infatti, sufficiente che la Carta possa essere visionata presso la sede dell'azienda, ma occorre inoltre che la medesima sia disponibile, in forma cartacea, almeno per tutti gli utenti che ne facciano espressa richiesta. Se redatta conformemente alla normativa vigente, la diffusione di tale strumento renderebbe superflui ed inutili gli innumerevoli depliant, cui l'azienda ricorre per comunicare con gli utenti ma che si rivelano spesso privi di qualsiasi informazione in ordine ai diritti del consumatore.

Con riferimento alla presentazione della Carta dei Servizi si segnalano alcune indicazioni al fine di agevolarne la consultazione da parte dell'utente:

- prevedere una sintetica presentazione dell'azienda erogatrice, non tanto ai fini pubblicitari, ma per meglio individuare il soggetto che si è assunto le obbligazioni in essa previste;
- prevedere un indice per facilitare la lettura della Carta;
- evitare l'inserimento di immagini, che possono togliere spazio alle informazioni;
- evitare il mero rinvio a fonti normative esterne senza esplicitare quanto previsto da tale fonte;
- evitare un'esposizione eccessivamente discorsiva con il rischio di disperdere i diritti tra le righe, prediligendo schemi che meglio possono evidenziare diritti, procedure e sanzioni;
- allegare modulistica relativa ai reclami, suggerimenti, rimborsi e richiesta risarcimento danni;

In ordine al contenuto delle Carte, dal presente lavoro emergono una serie di aspetti cui l'azienda, nell'elaborazione di tale strumento, dovrebbe prestare attenzione:

- razionalizzare l'esposizione dei vari argomenti in modo che la relativa trattazione sia esaustiva e concentrata in un'unica parte della carta;
- evitare l'utilizzo di espressioni quali «di norma» e «di regola» che fanno venir meno ogni certezza in ordine ai diritti dei consumatori;
- disciplinare in modo completo le varie fasi in cui si articola il rapporto tra azienda ed utente, prestando particolare attenzione al momento della morosità, della fatturazione e dell'estinzione;
- indicare chiaramente la procedura di reclamo, il cui inoltro non deve sottostare a condizioni gravose per l'utente;
- contenere la sproporzione tra le sanzioni a carico dell'utente e gli eventuali indennizzi fruibili dal medesimo in caso di inadempimento dell'azienda, non comprensivi dell'ulteriore danno subito;
- prevedere procedure di conciliazione, in caso di reclamo disatteso o di risposta insufficiente;
- ricordare la possibilità riconosciuta all'utente di adire il giudice ordinario per la tutela dei suoi diritti violati;
- prevedere procedure di revisione delle carte e di monitoraggio degli standard individuati, almeno annuali, che coinvolgano, oltre all'azienda e l'ente affidante, anche e soprattutto le associazioni dei consumatori, che più di chiunque altro soggetto istituzionale sono in grado di conoscere e rappresentare gli interessi degli utenti.

Tenendo presenti almeno le suddette indicazioni è pensabile e fattibile un effettivo rilancio delle Carte dei servizi



