

### Quadro normativo:

La Carta dei Servizi è stata introdotta in Italia nel 1994, con l'emanazione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici". Il provvedimento precisa gli obiettivi e i criteri cui deve essere ispirata l'erogazione dei servizi pubblici, e individua gli strumenti necessari al perseguimento di tali obiettivi. Secondo le prescrizioni della Direttiva, la Carta dei Servizi deve articolarsi in tre parti:

- 1.Principi fondamentali;
- 2.Strumentali;
- 3.Tutela.

Con riferimento al primo degli aspetti considerati, i principi cui deve essere ispirata l'erogazione dei servizi pubblici sono individuati in:

- eguaglianza** dei diritti degli utenti;
- neutralità** dei gestori, che devono ispirarsi a criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità nella gestione del rapporto con l'utenza;
- continuità e regolarità** dell'erogazione del servizio;
- partecipazione** alla prestazione del servizio da parte dell'utenza, cui sono riconosciuti il diritto di accesso alle informazioni di gestione e la possibilità di proporre suggerimenti per il miglioramento del servizio;
- efficienza ed efficacia** della gestione del servizio.

La seconda parte della Carta è dedicata alla disciplina degli strumenti, ovvero gli **standard di qualità**, il cui scopo è di rendere effettivi i principi enunciati. Gli standard consistono in assunzioni di impegno verso l'utenza sui principali aspetti di qualità del servizio, espressi da indicatori di prestazione che, per il settore idrico, sono disciplinati dal D.P.C.M. 29 aprile 1999 "Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato". La Direttiva impone la pubblicazione degli standard: ciò costituisce una forma di garanzia per i consumatori, che possono così verificare l'effettivo raggiungimento degli stessi. I gestori sono altresì tenuti a svolgere apposite valutazioni periodiche della qualità dei servizi prestati e a pubblicare relazioni annuali sui risultati conseguiti. Infine, gli esercenti devono garantire la semplificazione delle procedure, minimizzando gli adempimenti richiesti agli utenti ed assicurare la completa informazione, nonché la strutturazione della modalità di gestione dei rapporti con la clientela.

I più importanti strumenti di tutela introdotti dalla Direttiva risultano i seguenti:

- Predisposizione di procedure di **rimborso** in favore degli utenti, attuabili nei casi in cui il servizio reso risulti inferiore, per qualità e tempestività, agli standard stabiliti. Le procedure di rimborso devono essere tali da non ostacolare, per complessità, onerosità o durata, l'esercizio del diritto da parte dell'utente.
- Adozione di procedure di **reclamo** standardizzate per denunciare la violazione dei principi stabiliti nel provvedimento: a tal scopo è prevista l'istituzione di uffici di controllo interno, con compiti sia di valutazione dei risultati conseguiti nella prestazione del servizio, sia di ricezione e gestione dei reclami presentati dall'utenza.
- Istituzione di un Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei Servizi pubblici, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale Comitato non è più stato ricostituito a partire dal 1999 ed aveva compiti di promozione, vigilanza ed sanzionatori.

La Direttiva infine impegnava il Governo ad adottare tutte le misure legislative, regolamentari ed amministrative necessarie a dare piena effettività ai principi contenuti nella Direttiva stessa.

In seguito il D.P.C.M. 4 marzo 1996 “Disposizioni in materia di risorse idriche” ha definito alcune linee guida per la gestione dei servizi idrici, che deve essere improntata a obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità, e ha individuato i livelli essenziali, quantitativi e qualitativi, dei servizi da garantire in ciascun Ambito. In particolare, sono fissati i requisiti minimi sia di alcuni indicatori “tecnici”, riferiti ai sistemi di alimentazione idrica e smaltimento (ad esempio, le proprietà minime delle reti di distribuzione, quali il carico idraulico, la dotazione minima giornaliera per abitante, nonché le caratteristiche di base degli impianti di depurazione), sia di indicatori “gestionali”, riferiti alle modalità di organizzazione del servizio (ad esempio, è sancito l'obbligo per il gestore di attivare un servizio telefonico di segnalazione emergenze e guasti attivo 24/24, ed è fissato il numero minimo di letture annuali del contatore). A tali limiti il soggetto gestore deve fare riferimento nella predisposizione degli standard qualitativi nella Carta, secondo quanto stabilito dal D.P.C.M. 29 aprile 1999 “Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato”, il quale applica quanto previsto dalla Direttiva del 1994 al settore idrico, al fine di favorire l'adozione della Carta da parte dei gestori.

Lo schema si compone di due parti: nella prima vengono descritti gli aspetti generali (struttura tipo della Carta, principi fondamentali fissati dalla Direttiva, aspetti della gestione da definire obbligatoriamente), mentre la seconda riporta quattro schede relative agli aspetti qualitativi del servizio idrico che devono essere necessariamente definiti.

Con riferimento alla prima parte, la Carta deve avere un indice di cui viene fornita, a titolo esemplificativo, la struttura tipo:

- presentazione del soggetto erogatore e principi fondamentali;
- informazioni sintetiche sulle strutture e i servizi forniti;
- impegni e standard di qualità e modalità di verifica;
- procedure di reclamo e modalità di rimborso e ristoro.

Particolare attenzione merita la sezione 3, inerente ai profili qualitativi del servizio, espressi da fattori e indicatori di qualità. I fattori consistono negli aspetti rilevanti per la percezione della qualità del servizio da parte dell'utente, mentre gli **indicatori** sono variabili quantitative (es. tempi di attivazione della fornitura) o parametri qualitativi (es. cortesia del personale) che definiscono i livelli prestazionali del servizio erogato. Una volta definiti indicatori e fattori, il soggetto gestore deve fissare lo standard, ossia l'impegno assunto in corrispondenza di ciascun indicatore di qualità.

Nell'intento del legislatore l'assunzione degli impegni è uno degli strumenti per raggiungere gli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio e del rapporto con l'utenza. Lo standard rappresenta un **obiettivo dinamico** da monitorare e aggiornare costantemente per migliorare la qualità, nonché un **elemento di informazione** trasparente su livelli prestazionali garantiti.

Inoltre, il mancato rispetto dell'impegno assunto può dare diritto a risarcimento: ciò rende lo standard un importante strumento di tutela dei consumatori. Lo standard può essere **misurabile** quando è riferito ad un indicatore espresso con un parametro quantitativo, o **non misurabile**, quando è imputato alla valutazione di aspetti del servizio meramente qualitativi. Gli standard sono inoltre classificati in **generali** se espressi da un valore medio riferito ad un complesso di prestazioni, oppure **specifici**. Uno standard specifico è caratterizzato da tre proprietà:

1. è riferito alla singola prestazione;
2. è espresso da una soglia massimo o minima;
3. è verificabile da parte dell'utente.

La disciplina della Carta del servizio idrico integrato è stata in seguito aggiornata dal comma 461 dell'art. 2 della legge n. 244/2007 (finanziaria 2008), in cui è stata in primo luogo stabilito che l'adozione della Carta deve avvenire già in sede di stipula dei contratti di servizio. Inoltre, allo scopo di aumentare la prestazione della collettività alla definizione del processo di **qualità** dei

servizi, sono state introdotte opportune modalità di coinvolgimento, quali :

a. la consultazione obbligatoria e la redazione e la pubblicizzazione della carta in conformità ad intese con le associazioni dei consumatori e con la partecipazione, inoltre, delle associazioni imprenditoriali di settore;

b. la “verifica periodica” dell'adeguatezza di parametri quantitativi e qualitativi dei servizi, in conformità a quanto riportato nel contratto di servizio tra ente pubblico e soggetto erogatore del servizio;

c.l'adozione di un sistema di “monitoraggio permanente” del rispetto dei parametri negoziati nel suddetto contratto di servizio e nella Carta della qualità, sotto la diretta responsabilità dell'ente locale;

d.l'istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi, tra l'ente locale, i gestori del servizio ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto del n° dei reclami e delle proposte di miglioramento dei servizi.

Oltre un anno fa proprio con l'accordo nazionale Confservizi-Federutility, Federambiente, Asstra) e associazioni dei consumatori del 25 ottobre 2010, si stanno gettando le basi per un impegno condiviso per dare piena attuazione alla Legge Finanziaria sulle Carte dei Servizi, sull'applicazione delle procedure di conciliazione extragiudiziali, nonché sull' avvio di tavoli di confronti per ricercare intese per chi è in situazioni di difficoltà o impossibilità nel pagare le bollette di servizi essenziali come l'acqua.

L'ultimo provvedimento in ordine temporale che richiama la Carta del Servizio è l'articolo 11 del Regolamento D.P.R. N° 168 del 7/09/2010, (G.U. 12/10/2010 n° 239 in attuazione della lettera i) del comma 10 dell'articolo 23-bis Legge Ronchi n° 135/09, il quale promuove e disciplina le modalità di risoluzione non giurisdizionale delle controversie, anche a tutela degli utenti dei servizi. In proposito, viene demandata ai contratti di servizio o, se previste, alle Carte dei Servizi, la funzione di prevedere e predisporre gli strumenti attraverso cui l'utente o la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante possano promuovere la risoluzione non giurisdizionale delle controversie. A questo fine, viene allegato al medesimo regolamento uno schema-tipo di formulario disciplinante la procedura conciliativa in questione. Il comma 3 del Regolamento, precisa che, in materia, restano ferme le disposizioni contenute all'art. 2, comma 461, della legge 24/12/2007 n. 244 (trattasi di norme della legge finanziaria 2008 relativa all'attuazione della riforma dei servizi pubblici locali), nonché nelle discipline di settore. La Carta acquisisce lo **status** di elemento integrativo dei contatti di fornitura e di principale strumento di tutela dell'utente, con l'obiettivo primario di migliorare la qualità dei servizi forniti e del rapporto tra utenti e fornitori del servizio.

A rafforzare questo quadro di ruolo nuovo dei cittadini consumatori e delle associazioni di loro rappresentanza vi è inoltre il Codice del Consumo del 6/09/2005 n° 206 e successive modifiche che proprio all'articolo 2 sui diritti dei consumatori ribadisce “sono riconosciuti e garantiti i diritti e gli interessi individuali e collettivi fondamentali come l'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza”

## **CARTA DEI SERVIZI – DISCIPLINA GENERALE**

L'Indagine campionaria prevedeva l'invio di un questionario comprendente una sezione relativa alla Carta del servizio idrico a tutte le autorità d'ambito territoriali esistenti in Italia.

Al questionario sulla carta del servizio idrico integrato hanno risposto ATO o gestori inviando dati relativi a 75 città; per altre 12 città si sono utilizzati i dati inviati in occasione dell'indagine 2010, vista la permanenza media delle carte del servizio idrico.

Pertanto l'indagine è riferita complessivamente a 87 città su 110 città capoluogo di provincia esistenti in Italia.

### **TABELLA 1.1**

(Esistenza della carta del servizio)

Ai fini dell'indagine è stato richiesto se era stata adottata la Carta del servizio. Il risultato è che in 83 città su 87 è stata adottata la Carta del servizio idrico; solo in due città la carta non è stata ancora adottata, mentre in altre due il dato non è disponibile

### **TABELLA 1.2**

(Anno di adozione della carta del servizio)

Alla richiesta di indicare l'anno di prima adozione della carta del servizio è pervenuto il dato relativo ad 80 città (per 7 città del campione il dato non è disponibile)

In relazione all'anno di adozione la Carta in vigore da maggior tempo è quella adottata dal gestore di Ancona e da quello di Bergamo (1995); la Carta adottata più di recente risulta essere quella dei gestori del servizio nelle città di Brescia, Cosenza, Milano, Pordenone e Viterbo (2009)

### **TABELLA 1.3**

(Periodicità dell'aggiornamento della carta del servizio)

Alla richiesta di indicare se la carta prevede una periodicità di aggiornamento la risposta è pervenuta solo per 21 delle 87 città del campione; delle 87 città del campione infatti 66 non indicano espressamente una cadenza di aggiornamento della Carta; 21, invece prevedono l'aggiornamento esplicito della Carta in periodi di tempo variabile, che vanno dall'anno al quadriennio.

### **TABELLA 1.4**

(Confronto con le associazioni dei consumatori)

Il confronto con le associazioni dei consumatori risulta avvenuto per i gestori di 59 delle 87 città del campione; in 18 città il confronto non è avvenuto; in 10 il dato non è disponibile)

## **CARTA DEI SERVIZI - AVVIO RAPPORTO CONTRATTUALE**

Entrando nel merito degli standard previsti dalle diverse carte del servizio idrico, l'esame degli standard previsti nelle Carte dei Servizi delle città che hanno risposto al questionario parte dall'“avvio del rapporto contrattuale” e cioè dal tempo in cui il gestore deve eseguire l'allacciamento, al tempo in cui il gestore deve attivare la fornitura e dal tempo di allaccio alla pubblica fognatura.

Per tutti e tre gli standards sopra citati viene considerato il caso semplice.

#### **TABELLA 2.1**

(Tempo di esecuzione dell'allacciamento)

Per quanto riguarda lo standard sul tempo di "esecuzione dell'allacciamento", il dato è disponibile per 82 città capoluogo di provincia.

Tra queste città il tempo massimo previsto per l'esecuzione dell'allacciamento è pari a 90 gg. per le città della Puglia (Bari, Brindisi, Lecce, Foggia e Taranto); il tempo minore previsto per questo standard è di 5 gg. (Campobasso e Chieti) e di 2 gg. (Benevento). Il tempo medio del campione è di 29,22 gg.

In 57 città su 82 è prevista un'indennità nel caso non venga rispettato il tempo massimo di esecuzione dell'allacciamento.

#### **TABELLA 2.2**

(Tempo massimo di attivazione della fornitura)

Il successivo standard riguarda, come abbiamo detto, il "tempo di attivazione della fornitura". Per questo standard il dato è disponibile per 82 città capoluogo di provincia.

Esso varia da 1 giorno (Bergamo e Benevento) a 60 gg. (Cosenza). La media del campione riferita a questo standard è di 8,16 gg.

In 61 città su 82 è prevista un'indennità nel caso non venga rispettato il tempo massimo di attivazione della fornitura.

#### **TABELLA 2.3**

(Tempo di allaccio alla pubblica fognatura)

Il successivo standard della Carta dei Servizi preso in esame riguarda "il tempo di allaccio alla pubblica fognatura". Per questo standard il dato è disponibile per 65 città capoluogo di provincia.

Lo standard indicato nelle risposte varia da 7 gg. (Teramo) a 180 gg. (Pavia: tempo max tra la data di autorizzazione e l'esecuzione dell'allaccio, misurato in giorni al netto dei tempi per lavori di intervento, estensione o adeguamento sulla rete stradale nonché dei tempi per eventuali autorizzazioni di terzi).

Il tempo medio del campione è di 39,34 giorni

In 49 città su 65 nelle carte del servizio è previsto un rimborso nel caso di mancato rispetto dei tempi di allaccio alla pubblica fognatura.

### **CARTA DEI SERVIZI – ACCESSIBILITA' AL SERVIZIO**

#### **TABELLA 3.1**

Il questionario prevedeva poi un approfondimento sugli "standard principali" previsti dalle Carte esistenti; nella TABELLA 3.1 sono indicati gli standard riferiti all'Accessibilità al servizio idrico; in 70 città su 87 la Carta prevede uno standard riferito ai "ritardi agli appuntamenti concordati tra utente e gestore". E' cioè indicato il tempo massimo entro il quale il gestore deve presentarsi agli appuntamenti; questo tempo massimo varia da un minimo di 0 minuti (Campobasso) ad un massimo

di 5 ore (Vicenza) per una media di 2 h. 40 minuti. Se il gestore ritarda oltre il tempo massimo previsto dalla Carta può essere obbligato a corrispondere all'utente un'indennità in euro.

## **CARTA DEI SERVIZI – GESTIONE RAPPORTO CONTRATTUALE**

Proseguendo nell'esame degli standards previsti nelle Carte dei Servizi adottate nelle città del campione sono stati presi in esame quelli riferiti alla “Gestione del rapporto contrattuale” e cioè i tempi massimi entro cui il gestore deve provvedere a rettificare le fatture, verificare il livello della pressione, rispondere alle richieste, rispondere ai reclami.

### **TABELLA 4.1**

Il 1° standard riguarda il tempo massimo in giorni per provvedere a rettificare le fatture.

Per questo standard il dato è disponibile per 75 città capoluogo di provincia.

Il tempo minore previsto è stabilito dalla Carta di Padova, nella quale il tempo massimo entro cui la fattura deve essere rettificata è pari a 2 giorni; il tempo massimo è previsto invece nelle Carte in vigore nelle città pugliesi (Bari, Brindisi, Lecce, Foggia e Taranto) dove il tempo massimo è pari a 180 gg.

Il tempo medio del campione è di 46,16 giorni

### **TABELLA 4.2**

Il successivo standard è riferito al tempo massimo in gg. entro cui il gestore deve provvedere alla verifica del livello di pressione.

Per questo standard il dato è disponibile per 78 città capoluogo di provincia.

Lo standard varia da 4 ore (Sondrio) a 30 gg. (Brescia).

Il tempo medio del campione è di 9,41 giorni

### **TABELLA 4.3**

Un altro standard preso in considerazione è il tempo massimo in gg. entro cui il gestore deve rispondere alle richieste degli utenti.

Per questo standard il dato è disponibile per 76 città capoluogo di provincia.

Lo standard varia da 1 giorno (Asti, Trento) a 45 gg. (Pisa).

Il tempo medio del campione è di 24,86 giorni

### **TABELLA 4.4**

L'ultimo standard preso in esame per la Gestione del rapporto contrattuale è riferito al tempo massimo entro cui il gestore deve rispondere ai reclami scritti presentati dagli utenti; il tempo massimo varia a seconda che sia previsto o meno un sopralluogo.

Nel caso in cui sia previsto un sopralluogo il dato dello standard è disponibile per 69 città capoluogo di provincia.

Il tempo massimo varia da 2 gg. (Chieti) a 40 gg. (Imperia).

Il tempo medio del campione è di 25,49 giorni

### **TABELLA 4.5**

Nel caso in cui non sia previsto il sopralluogo il dato dello standard è disponibile per 77 città

capoluogo di provincia.

Il tempo massimo di risposta ai reclami varia da 0 gg. (Asti) a 45 gg. (città della Puglia)

## **CARTA DEI SERVIZI – CONTINUITA' DEL SERVIZIO**

Sono presi in considerazione alcuni standard relativi alla “Continuità del servizio” e cioè i tempi minimi in ore di preavviso per gli interventi programmati e la durata massima in ore delle sospensioni programmate.

### **TABELLA 5.1**

Il 1° standard relativo alla continuità del servizio riguarda il tempo minimo di preavviso per gli interventi programmati.

Per questo standard il dato è disponibile per 82 città capoluogo di provincia.

Il tempo minimo in ore di preavviso per interventi programmati minore previsto è stabilito dalla Carte dei gestori di Cesena, Rovigo e Savona (2 giorni); il tempo massimo è previsto invece nelle Carte in vigore nelle città pugliesi (Bari, Brindisi, Lecce, Foggia e Taranto) e a Potenza, Matera, Padova, Vicenza e Pescara dove il tempo massimo è pari a 72 ore.

Il tempo medio del campione è di 45,26 ore.

### **TABELLA 5.2**

Per quanto riguarda le sospensioni del servizio idrico per interventi programmati il dato è disponibile per 78 città capoluogo di provincia.

La durata massima di sospensione del servizio va da 1 ora (Savona) a 48 ore (Cosenza).

Il dato medio del campione è di 18,41 h.

### **TABELLA 5.3**

In alcune carte del servizio è previsto uno standard relativo alla ricerca annua programmata delle perdite in percentuale della rete.

Questo standard è previsto nelle carte applicate in 29 città.

La percentuale di ricerca programmata varia sensibilmente da 0% (Belluno) a 50% Campobasso; il dato medio è pari al 18,42%.

## **CARTA DEI SERVIZI – CERTIFICAZIONI, INFORMAZIONI QUALITA' ACQUA E PRONTO INTERVENTO**

### **TABELLA 6**

Nella TABELLA 6 sono riportati alcuni dati sui “certificazioni del gestore, informazioni agli utenti sulla qualità dell’acqua e pronto intervento”.

Il dato riferito alla presenza o meno di certificazioni ISO mostra che in 63 città il gestore possiede una certificazione ISO, in 19 no e in 5 il dato non è disponibile.

Il dato riferito alle informazioni rivolta agli utenti da parte del gestore in relazione alla qualità dell’acqua mostra che in 70 città il gestore fornisce in qualche modo l’informazione agli utenti (nella maggioranza dei casi attraverso il proprio sito internet), in 11 città il gestore non informa gli utenti e

in 6 il dato non è disponibile.

L'ultimo dato è riferito alla presenza o meno del servizio di pronto intervento in caso di guasti 24 ore su 24.

In 84 città il gestore ha attivato il servizio di pronto intervento; per 3 città il dato non è disponibile.

**Federconsumatori nazionale C.R.E.E.F -Centro ricerche economiche educazione formazione**

**ROMA**

**26.04.2012**