



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



LA VALUTAZIONE CIVICA DEI SERVIZI E LA DISCIPLINA DELLA FINANZIARIA 2008

La legge istitutiva della c.d. Carta della qualità dei servizi, quadro normativo e problemi applicativi

di **Lucio Orlando**

IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Mercoledì 11 Gennaio 2017

La **Legge Finanziaria 2008, all'art. articolo 2, comma 461**, ha istituzionalizzato la cd. "Carta della qualità dei servizi". Il citato comma 461 art. 2 legge 244/2008, stabilisce che: "Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni: a) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una "Carta della qualità dei servizi", da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza; b) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori; c) previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito; d) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori; e) istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini; f) previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso".

Una delle principali novità che sono state introdotte dalla Legge n. 244 del dicembre 2007 (la Legge Finanziaria 2008), è proprio la succitata disciplina del controllo dei servizi pubblici locali (art. 2 comma 461).

In questa normativa confluiscono e s'intrecciano temi e politiche cruciali: l'accesso e la qualità dei servizi di pubblica utilità; la qualità della spesa pubblica; l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione e l'apertura di spazi inediti per l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale; il contenimento dei costi a carico dei cittadini utenti, con particolare attenzione alle fasce di popolazione in maggiori difficoltà economica e sociale.

Condizione importante affinché si apra la strada ad un nuovo assetto fondato sulla concorrenza, sul minor utilizzo di risorse pubbliche, ma anche sul mantenimento dell'universalità dei servizi e su un incremento della qualità delle prestazioni è che si dia voce a chi i servizi li utilizza e li paga sia attraverso le tariffe, sia attraverso il prelievo fiscale. I cittadini sono il partner più naturale delle istituzioni locali e dare voce ad essi ed alle loro espressioni associative significa finalizzare il loro intervento allo svolgimento di compiti concreti che, nel caso dei servizi, vuol dire innanzitutto valutazione e controllo.

La novità più significativa introdotta con il comma 461, è rappresentata dal **coinvolgimento delle associazioni dei consumatori, e degli stessi cittadini**, nella determinazione e nel controllo degli standard di funzionamento dei servizi.

La lett. a) prevede l'obbligo di emanazione di una carta della qualità dei servizi **in conformità ad intese con le associazioni dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate**. Viene introdotta una duplice novità molto importante: si parla di carta della qualità dei servizi e non più di carte dei servizi (ridotte spesso a una guida dei servizi forniti); le carte della qualità, da atto unilaterale del gestore, come erano in gran parte le vecchie carte dei servizi, diventano un atto negoziale a contenuto predeterminato e vincolato, essendo stabilita dalla legge la corrispondenza fra gli standard dichiarati nel contratto e quelli della carta.

Il contenuto della trattativa e delle intese prescritte dalla norma per la carta sembra così restringersi alle parti non disciplinate dai contratti di servizio, alla comunicazione e all'informazione, nonché agli ulteriori contenuti che potranno essere previsti in aggiunta a quelli elencati nella lett. a). Potrebbe sembrare questa una limitazione contenutistica in grado di svalutare il ruolo della carta della qualità. In realtà, a una lettura più attenta, aver predeterminato la parte essenziale dei contenuti della carta, potrebbe aprire una prospettiva di arricchimento della carta che vada nella direzione della soddisfazione delle esigenze degli utenti.

È da sottolineare che è proprio in questa parte del testo, inerente il nuovo assetto della governance dei servizi, che viene richiesta esplicitamente la presenza delle associazioni imprenditoriali. Per queste ultime e per le associazioni dei consumatori si presenta, dunque, un'ulteriore e significativa novità, che sembra confermare come lo spirito delle nuove norme si proponga di portare il confronto e la partecipazione delle diverse parti al livello della politica dei servizi nel territorio. È nell'ambito e nel momento in cui si attiva il principale strumento di comunicazione tra il servizio e gli utenti dello stesso che vengono coinvolti i soggetti. È evidente, dunque, che starà alla capacità di questi soggetti che operano a livello della comunità cittadina fare della carta della qualità dei servizi un qualcosa di molto più ampio della semplice ripetizione degli standard fissati nei contratti

di servizio.

La lett. b) si sostanzia nella previsione di una generica **consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori** che, dal punto di vista logico, non può che essere riferita al contenuto stesso dei contratti di servizio, essendo parte delle disposizioni che specificano gli obblighi cui sono tenuti gli enti locali in sede di stipula dei contratti di servizio (a conferma si consideri il contenuto sub a) e quello sub c)). L'assenza di ulteriori specificazioni e le successive lett. c), d), e), che invece disciplinano modalità e caratteristiche della partecipazione, attribuisce a questa indicazione il valore di affermazione di un principio che è coerente con l'implicito riconoscimento alle associazioni dei consumatori di prerogative e funzioni senza alcun dubbio molto innovative rispetto a quanto avveniva nel precedente assetto.

La lett. c), stabilendo che **la verifica dei parametri qualitativi e quantitativi del servizio venga effettuata con la partecipazione delle associazioni dei consumatori e prevedendo la possibilità per il cittadino di avanzare osservazioni e proposte in merito**, introduce un paradigma completamente diverso dalla prassi più che decennale seguita da molte aziende: quella, cioè, di svolgere in proprio tali verifiche, ricorrendo ai propri sistemi interni di controllo o affidandoli a terzi dietro corrispettivo. Non deve sfuggire il particolare che la verifica dei parametri è legata alle esigenze degli utenti e non al semplice rispetto degli standard stabiliti nel contratto. Questa puntualizzazione si rivela molto coerente con il sistema di monitoraggio permanente di cui alla successiva lett. d) e costituisce l'ulteriore conferma del ruolo di partnership che viene previsto dal provvedimento nel suo complesso per le associazioni dei consumatori nelle decisioni relative alla politica dei servizi. La stessa precisazione che ogni singolo cittadino possa presentare osservazioni e proposte in merito introduce una duplice e rilevante novità. Infatti, da un lato si responsabilizza maggiormente il singolo cittadino a svolgere la sua parte attiva e, dall'altro, si va ben al di là del tradizionale riconoscimento al cittadino di potersi rivolgere ai comuni o al gestore del servizio per presentare proteste, reclami o anche proposte. Il fatto che la norma preveda questa specifica possibilità (rafforzata dai richiami di cui alle successive lett. d) ed e)) significa che le si vuole conferire un particolare significato riconducibile a quel principio della sussidiarietà orizzontale, previsto all'ultimo comma dell'art. 118 della nostra Costituzione. Questo collegamento conferisce alla norma una maggiore forza giuridica e impegna le istituzioni e i poteri pubblici alla sua attuazione. Va ricordato, d'altra parte, che questo stesso collegamento con il principio costituzionale implica non solo un "lasciar fare" da parte dei soggetti pubblici, ma pure la capacità d'intraprendere delle azioni positive per la sua attuazione ad opera dei diversi attori coinvolti.

La lett. d) prevede la creazione di un **sistema di monitoraggio permanente** sia del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio sia di quanto riportato nelle carte

della qualità. Tale sistema ricade sotto la diretta responsabilità dell'ente locale (ed è, quindi, cosa ben diversa da tutti i sistemi di customer satisfaction utilizzati dalle aziende) ed è svolto - e questa è un'ulteriore novità - con la partecipazione delle associazioni dei consumatori. Un'attività di monitoraggio che si vuole aperta al recepimento delle osservazioni dei singoli cittadini che pervengano alle aziende, all'ente locale e alle associazioni.

Emerge con molta chiarezza il riconoscimento alle associazioni dei consumatori della possibilità di esercitare un ruolo attivo, che va nettamente al di là di tutte le forme di consultazione fin qui praticate. Infatti, ad esse viene espressamente richiesta la partecipazione al sistema di controllo e la disponibilità, per il buon funzionamento di tale sistema, a raccogliere e dar conto delle osservazioni dei cittadini.

Gli aspetti importanti di questa norma sono i tre già indicati: istituzione di un sistema di monitoraggio permanente, partecipazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti ed apertura alla ricezione di osservazioni e proposte da parte dei cittadini. Tutto ciò conferma quanto già segnalato in precedenza, riguardo l'ampiezza della nuova disciplina che va oltre i contratti di servizio. Infatti, l'istituzione di un sistema di monitoraggio permanente comporta una decisione politica dell'ente locale e l'obbligo di far partecipare le associazioni e di ascoltare i cittadini configura un nuovo assetto della partecipazione civica alle decisioni di politica dei servizi in sede locale.

In merito alla partecipazione delle associazioni bisogna notare che siamo nel campo della condivisione di ruoli e funzioni, oltre la semplice consultazione su singoli atti. Le associazioni dei consumatori sono invitate ad assumere una parte dei compiti istituzionali svolti prima in esclusiva dagli enti locali e agli stessi cittadini viene aperta la possibilità di esercitare quel ruolo pro-attivo prefigurabile - come si è già detto - come diretta conseguenza dell'applicazione dell'art. 118 u.c. della nostra Costituzione nell'ambito dei servizi pubblici locali.

La lett. e) stabilisce che annualmente venga svolta una **sessione di verifica del funzionamento dei servizi**, coinvolgendo congiuntamente gli enti locali, le aziende e le associazioni dei consumatori, nella quale rendere conto delle osservazioni dei cittadini inviate a ciascuno dei tre soggetti coinvolti. Questa disposizione rappresenta, in definitiva, l'ulteriore conferma che l'aggancio della nuova disciplina ai contratti di servizio non può costituire un limite alla sua attuazione. Infatti l'istituzione di una sessione di verifica annuale del funzionamento dei servizi riguarda la politica dei servizi in ambito locale, ma è anche espressione degli indirizzi politici che si intendono attuare nella dimensione locale. L'ennesima previsione dell'obbligo di partecipazione a questo appuntamento annuale delle associazioni dei consumatori conferma il rilievo dato al loro ruolo con una

dignità che, da questo punto di vista, appare essere superiore a quello attribuito alla partecipazione dei gestori dei servizi, che in questa sede appaiono più come interlocutori tecnici, con una presenza che resta essenziale per il buon funzionamento del momento di verifica. Il vincolo di rendere conto delle osservazioni e delle proposte dei cittadini pervenute agli enti locali, alle associazioni dei consumatori e alle aziende non fa che rafforzare la novità dell'ascolto che le nuove norme intendono dare alla voce dei cittadini. Cittadini per i quali queste norme costituiscono un fattore di notevole responsabilizzazione, nel momento stesso in cui riconoscono a essi ambiti e strumenti propri d'intervento non riconducibili automaticamente al ruolo delle stesse associazioni dei consumatori.

La ripetizione nelle lett. c) e d) della possibilità di essere ascoltati trova il suo compimento nell'obbligo di mettere al centro della verifica annuale proprio le segnalazioni dei cittadini che, non a caso, sono l'unico contenuto previsto e specificato nella norma per la verifica annuale sullo stato dei servizi. In questo senso, si potrebbe concludere che la norma introduce un vero e proprio **diritto dei cittadini di essere ascoltati** anche attraverso azioni positive dei soggetti titolari del controllo dei servizi.

La lett. f) impone un'ulteriore novità assoluta e cioè che le attività previste alle lettere b), c) e d), prima illustrate, vengano finanziate con un **prelievo a carico dei gestori dei servizi**, predeterminato negli stessi contratti di servizio e legato alla loro stessa durata. Si tratta di una forte novità, se pensiamo a quante volte nel corso della precedente stagione delle carte dei servizi sia stata lamentata da parte delle associazioni dei consumatori e degli utenti l'assenza di risorse indispensabili per preparare e consentire, quindi, lo svolgimento di quelle funzioni a esse riconosciute (seppure in maniera molto meno accentuata e articolata), dalla precedente Direttiva Ciampi del 1994. Si tratta di una disposizione che tende a garantire i presupposti per poter attuare le specifiche attività previste nelle precedenti lettere e a favorire l'iniziativa dei soggetti dotati di progettualità e capacità di realizzazione. Questa indicazione, anch'essa molto puntuale, esprime una piena coerenza con il ruolo attribuito alla partecipazione attiva dei cittadini e al sistema dei controlli che, dovendo avere un carattere permanente ed essere organizzato per ricevere e vagliare le segnalazioni dei cittadini e per svolgere ogni anno un'analisi dello stato dei servizi, deve necessariamente privilegiare attività a medio e lungo termine, per le quali devono essere previste adeguate risorse finanziarie.

L'analisi fin qui svolta dovrebbe avere fatto emergere con sufficiente chiarezza la portata fortemente innovativa e di sistema, per il settore dei servizi pubblici locali, di queste disposizioni. Ci si trova di fronte, come le lettere d) e f) dimostrano, ad un possibile nuovo assetto della governance locale, con l'assunzione delle associazioni dei consumatori al ruolo di partner degli enti locali e con il fondamentale riconoscimento del diritto di "ascolto" per ogni cittadino. Questo avviene "ovviamente" solo sulla carta,

perché per quanto riguarda, poi, l'implementazione del provvedimento, il bilancio che si può fare dopo nove anni dalla sua adozione non è certo positivo, in quanto sono veramente pochi, secondo le informazioni disponibili, gli accordi fin qui siglati tra i comuni e altre istituzioni pubbliche e le associazioni dei consumatori e degli utenti. Se passiamo poi ad esaminare le azioni intraprese sul campo per dare seguito a questi stessi accordi, si potranno constatare le difficoltà e le lentezze con cui si procede quasi ovunque.
