

ALLEGATO I



Servizio IV: Attività produttive e Infrastrutture  
Cod. sito: 4.12/2013/18

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per gli affari regionali  
- Gabinetto  
- Ufficio legislativo  
ROMA  
(per interoperabilità)

Dipartimento per la funzione pubblica  
- Gabinetto  
- Ufficio legislativo  
ROMA  
(per interoperabilità)

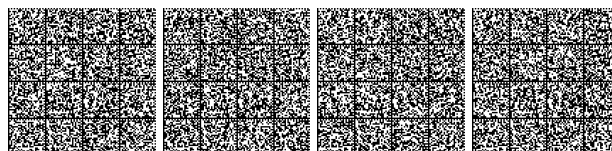
Al Ministero dello sviluppo economico  
- Gabinetto  
[gabinetto@pec.sviluppoeconomico.gov.it](mailto:gabinetto@pec.sviluppoeconomico.gov.it)  
- Ufficio legislativo  
ROMA

Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti  
- Gabinetto  
[ufficio.gabinetto@pec.mit.gov.it](mailto:ufficio.gabinetto@pec.mit.gov.it)  
- Ufficio legislativo  
ROMA

Al Ministero dell'interno  
- Gabinetto  
[gabinetto.ministro@pec.interno.it](mailto:gabinetto.ministro@pec.interno.it)  
- Ufficio legislativo  
ROMA

Al Ministero della salute  
- Gabinetto  
[gab@postacert.sanita.it](mailto:gab@postacert.sanita.it)  
- Ufficio legislativo  
ROMA

Al Ministero dell'ambiente e della tutela del  
territorio e del mare  
- Gabinetto  
[segreteria.capogab@pec.minambiente.it](mailto:segreteria.capogab@pec.minambiente.it)  
- Ufficio legislativo  
ROMA



Al Ministero dell'istruzione, dell'università e  
della ricerca

- Gabinetto

[uffgabinetto@postacert.istruzione.it](mailto:uffgabinetto@postacert.istruzione.it)

- Ufficio legislativo

ROMA

Al Ministero dell'economia e delle finanze

- Gabinetto

[confgabmef@pec.mef.gov.it](mailto:confgabmef@pec.mef.gov.it)

- Ufficio legislativo

- Dipartimento RGS

ROMA

Al Presidente della Conferenza dei Presidenti  
delle Regioni e delle Province autonome

C/o CINSEDO

ROMA

[conferenza@pec.regioni.it](mailto:conferenza@pec.regioni.it)

Ai Presidenti delle Regioni e delle Province  
autonome di Trento e Bozano

LORO SEDI

Alla Regione Marche

Capofila per materia

ANCONA

Al Presidente dell'ANCI

ROMA

[mariagrazia.fusiello@pec.anci.it](mailto:mariagrazia.fusiello@pec.anci.it)

Al Presidente dell'UPI

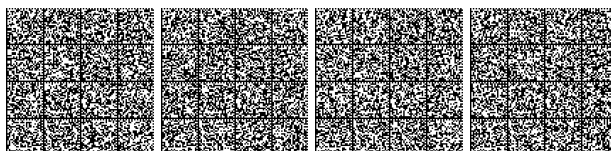
ROMA

[upi@messaggipec.it](mailto:upi@messaggipec.it)

Alla Conferenza Stato Città

SEDE

(per interoperabilità)

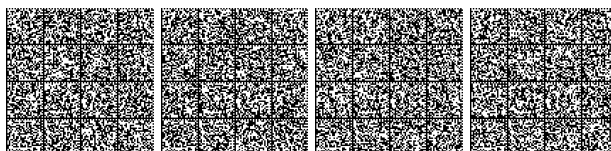


Oggetto: Linee guida sui criteri da applicare per individuare i principi e gli elementi minimi da inserire nei contratti di servizio e nelle carte della qualità dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento al ruolo delle Associazioni dei consumatori.

Come concordato nel corso della riunione tecnica, tenutasi in data 17 settembre 2013 per l'esame della proposta di Accordo sulle Linee guida indicate in oggetto, il Ministero dello sviluppo economico ha trasmesso il nuovo testo del provvedimento completo di allegati, che riporta evidenziate graficamente le modifiche discusse nell'incontro (All. 1, 2, 3, 4 e 5).

Si ricorda che tutta la documentazione è disponibile sul sito: [www.unificata.it](http://www.unificata.it).

Il Segretario  
Roberto G. Marino



## CARTE DELLA QUALITA' E CONTRATTI DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

## LINEE GUIDA

per l'attuazione dell'art. 2, comma 461, della L. 24 dicembre 2007, n. 244, con particolare riferimento al ruolo delle associazioni dei consumatori

**Premessa**

Obiettivo del presente lavoro, frutto della collaborazione tra il Tavolo Permanente di Coordinamento Istituzionale CNCU-Stato-Regioni e l'ANCI, è quello di far sì che l'applicazione dell'art. 2, comma 461, della L. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge Finanziaria 2008) (~~all. A~~), norma di settore da anni parzialmente disattesa, si diffonda in maniera omogenea in tutti i Comuni e in tutte le Province del Paese, non solo per riportare al centro del rapporto con i cittadini il tema fondamentale della qualità dei servizi pubblici locali (di seguito anche SSPPL), ma anche per evitare che una norma così importante per il sostegno all'attività delle associazioni dei consumatori rimanga lettera morta e per garantirne la piena attuazione, come sancito nel cd. Documento di Milano (~~all. A~~), conclusivo dei lavori della sessione programmatica 2011 (svoltasi a gennaio 2012) tra il Ministero dello Sviluppo Economico, il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti e le regioni.

In particolare, vengono qui tracciate le Linee Guida atte ad individuare i principi e gli elementi minimi da inserire nei contratti di servizio e nelle carte della qualità dei servizi<sup>1</sup>, con particolare riferimento agli elementi da rendere oggetto di specifico confronto con gli *stakeholders*.

In tale ambito, si precisa che gli aspetti economici, in quanto attinenti alla gestione e all'organizzazione interna dell'azienda erogatrice, sono stati considerati solo limitatamente a quelle informazioni da rendere trasparenti e rilevabili ai fini del monitoraggio sulla qualità globale del servizio.

Allo stesso modo, al fine di rendere applicabili le Linee Guida proposte, le stesse si mantengono su un livello generale di indirizzo, senza assumere alcun carattere di obbligatorietà e senza entrare nel dettaglio delle misure o degli elementi, che restano oggetto di esclusiva e autonoma competenza della regione o dell'ente locale in fase di contrattazione con le aziende.

<sup>1</sup> Ai fini del monitoraggio della qualità e dell'efficienza dei servizi pubblici locali oggetto del presente documento, le carte di servizio e le carte della qualità dei servizi sono considerate equipollenti a prescindere dal relativo e distinto quadro normativo di riferimento.



Pertanto le Linee Guida intendono offrire un modello “a geometria variabile”, ossia uno schema all’interno del quale le singole regioni ed i singoli enti locali avranno la possibilità di individuare quali parti si adattino alle specificità normative, territoriali e dei singoli contratti di servizio (ad es. bacini territoriali in cui vige l’integrazione tariffaria). In tale attività di adattamento ai singoli servizi, alle innovazioni man mano intervenute o in corso in materia ed alle specificità territoriali, particolare cura dagli enti competenti dovrà essere dedicata ad evitare di introdurre inutili duplicazioni di adempimenti e di controlli, prevedendo invece il pieno utilizzo delle informazioni già disponibili e la valorizzazione delle attività e degli adempimenti già predisposti anche ad altri fini.

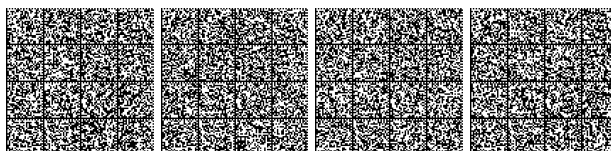
Tale approccio è insito nella struttura stessa del documento, che si compone di due parti:

- a) una parte generale contenente i principi e le regole di indirizzo per la elaborazione dei contratti e delle carte di servizio;
- b) una parte operativa, consistente in 3 schede tecniche tipo:
  1. un modello di protocollo tra comune o azienda e associazione dei consumatori contenente termini e modalità di collaborazione con le associazioni dei consumatori per un corretto ed efficace monitoraggio (**all. 1**);
  2. una serie ipotesi di riferimento ed esemplificative da utilizzare liberamente, nel rispetto dei vincoli di legge vigenti ed evitando comunque sovrapposizioni e inutili duplicazioni con l’eventuale regolazione già applicabile, per l’elaborazione di indicatori per la rilevazione dei livelli di qualità dei servizi (**all. 2**);
  3. un modello di protocollo di conciliazione contenente gli strumenti atti a dare certezza sugli adempimenti previsti nelle carte di servizio, quali la garanzia all’indennizzo in caso di disservizi (**all. 3**).

I predetti strumenti intendono rappresentare delle *utilities* non obbligatorie, ma di supporto e direttamente fruibili dalle regioni e dagli enti locali, per agevolarne il compito di applicazione del comma 461 dell’art. 2 della finanziaria 2008, nonché per favorire la comparabilità intra e infra regionale.

#### **Ambito di applicazione**

I principi e le regole di indirizzo di cui al presente documento, ferma restando la prevalenza di eventuali specifiche norme contenute in regolamenti dell’Unione europea ed in disposizioni legislative nazionali e nei relativi provvedimenti di attuazione (in particolare nei pertinenti decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all’abrogato articolo 2 del decreto-legge 12 maggio



1995, n. 163, convertito con modificazioni dalla legge 11 luglio 1995, n. 273, quando non siano stati già superati da apposite delibere delle competenti autorità di regolazione ai sensi dell'articolo 11, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, o da provvedimenti adottati ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 11, come modificato dall'articolo 28, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150), si applicano nella fase di affidamento del servizio o di rinnovo dei contratti di servizio. Pertanto si applicano solo ai servizi che ancora devono essere affidati o ai contratti che devono essere rinnovati e non ai contratti in corso (nonostante molti adempimenti fossero già previsti dall'art. 2, comma 461, della finanziaria 2008).

I servizi pubblici locali oggetto di tale applicazione sono suddivisi in:

1) **servizi disciplinati da un'Autorità indipendente**, quali l'AEEG, in particolare per il servizio idrico integrato, per i quali l'applicazione delle linee guida è comunque del tutto residuale rispetto alle disposizioni regolatorie già adottate o in corso di adozione da parte di tale autorità indipendente competente, disposizioni che in ogni caso prevalgono sulle linee guida stesse;

2) **servizi per i quali l'Autorità è "in fieri"**, quale l'Autorità dei Trasporti e delle Infrastrutture, anche per il trasporto ferroviario, regionale e urbano, per i quali l'applicazione delle linee guida è comunque del tutto recessiva rispetto alle disposizioni regolatorie che saranno adottate da parte di tale autorità indipendente competente, disposizioni che in ogni caso prevalgono sulle linee guida stesse;

3) **servizi che non dipendono da alcuna Autorità indipendente**, ma la cui gestione è talvolta in capo alle singole Autorità d'ambito, quali i rifiuti, e altri servizi (cimiteriali, farmacie comunali, parcheggi, illuminazione pubblica, servizi sociali, asili nido, mense scolastiche) e, in generale, eventuali altri servizi pubblici locali di rilevanza economica, di cui all'art. 4 della L. n. 138/2011.

### Principi Generali

- partecipazione degli stakeholders: sono garantite e agevolate forme di partecipazione degli stakeholders, a partire dalla costituzione di Comitati a livello regionale, con la partecipazione di rappresentanti dei CRCU<sup>2</sup> (che prevedono la partecipazione delle associazioni dei consumatori), delle ANCI regionali, delle Camere di Commercio e delle

<sup>2</sup> A tal proposito sul sito web [www.tuttoconsumatori.org](http://www.tuttoconsumatori.org) del Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti sarà pubblicato e periodicamente aggiornato con la collaborazione delle regioni un "Elenco CRCU" attraverso il quale sarà possibile verificare quali sono le Regioni dotate di un CRCU e quelle che devono ancora costituirlo.

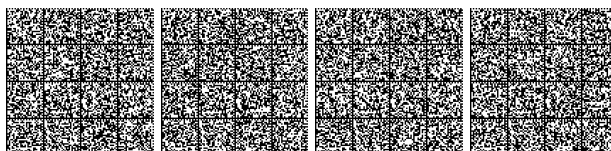


Province o altre forme alternative per le Regioni che non abbiano ancora istituito il CRCU o con il CRCU non attivo;

- certezza ed efficacia del processo di partecipazione: è assicurata la consultazione preventiva degli *stakeholders*, anche al fine di selezionare gli elementi migliorativi rispetto alle linee guida, almeno sei mesi prima dell'affidamento del servizio c/o della predisposizione del bando di gara, al fine di valutare gli aspetti quantitativi e qualitativi del servizio e gli oneri per le attività di monitoraggio sul rispetto degli *standards*;
- trasparenza, circolarità e terzietà del monitoraggio della qualità dei servizi: al fine di garantire la trasparenza, la circolarità e la terzietà dei dati rilevati e diffusi nel processo di monitoraggio della qualità dei SSPPLL, le aziende dovranno presentare con cadenza almeno annuale i dati ai Comuni che, a loro volta, li metteranno in consultazione ai Comitati di cui sopra, ovvero ai CRCU e alle associazioni dei consumatori, ai sensi dell'art. 2, comma 461, le quali, ai fini della confrontabilità, svolgeranno con metodologie identiche analoghi monitoraggi sul rispetto degli *standard*, che saranno poi consegnati ai Comuni appaltanti;
- economicità e sostenibilità del sistema di monitoraggio e di partecipazione degli *stakeholders*: è garantita l'applicazione della lettera f) di cui al comma 461 dell'art. 2 della Finanziaria 2008 anche mediante l'istituzione di appositi fondi a livello istituzionale, la cui gestione sarà regolata da accordi sottoscritti tra le istituzioni aderenti e le associazioni dei consumatori riconosciute a livello nazionale e/o regionale.

**Linee di indirizzo sui contenuti minimi dei contratti di servizio e delle carte della qualità dei servizi.**

Operativamente, si propongono i seguenti elementi minimi da inserire nei contratti e nelle carte di servizio, per garantire una corretta attuazione di quanto previsto dall'art. 2, comma 461, della finanziaria 2008 e nel rispetto dei principi generali sopra esposti:



a) *inserimento chiaro nei contratti di servizio:*

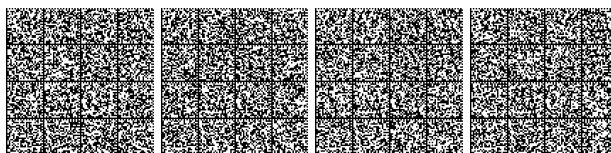
- ✓ di quanto stabilito dalle lettere b), c), d), e) ed f), del citato comma 461 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008, che non va intesa come una norma che prevede la concertazione, ma la partecipazione;
- ✓ in particolare di quanto stabilito dalla lettera f) del comma 461 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008, relativa all'obbligo di finanziamento a carico dei soggetti gestori, senza ulteriori costi a carico degli utenti di detti servizi, valutando la possibilità di prevedere in connessione a tale ambito anche le risorse necessarie per una sorta di rimborso spese per attività delle associazioni dei consumatori di assistenza nelle eventuali procedure di conciliazione connesse e per eventuali altre attività che vedano le associazioni coinvolte in modo proattivo in attività di miglioramento dei servizi pubblici locali interessati (ad esempio, campagne di incentivo all'uso del mezzo pubblico e *best practice* ambientali, di antievazione, contro le azioni di vandalismo, per la promozione dell'uso razionale delle risorse energetiche ed idriche, ecc.);

b) *individuazione di forme di gestione della partecipazione delle associazioni dei consumatori:*

- ✓ in caso di presenza di norma regionale (come, ad esempio, nel caso della Liguria), si propone l'istituzione di un tavolo con le ANCI regionali per prevedere un apposito regolamento;
- ✓ in mancanza di legge regionale, e quindi di opzione per la sottoscrizione di un protocollo di intesa con le associazioni dei consumatori, si propone di prevedere l'istituzione di un tavolo di lavoro per la gestione dello stesso, che veda la presenza delle ANCI regionali;
- ✓ per i Comuni, si propone un protocollo che, elaborato secondo i suddetti principi generali, sia sottoscritto tra comune e associazione dei consumatori e/o azienda e associazioni stesse, a seconda che trattasi di servizio erogato direttamente dal comune o indirettamente. Si propone uno schema tipo di protocollo tra Comuni e associazioni (**allegato 1**), che prevede un ruolo "diretto" delle associazioni;

c) *Standard minimi di qualità e obiettivi di miglioramento:*

- ✓ indicazione, per ogni singolo aspetto e per ogni singolo servizio pubblico, della definizione, del monitoraggio e del miglioramento degli *standard* minimi di qualità e definizione, salvo i casi in cui tale competenza sia riservata all'eventuale Autorità di regolazione, delle componenti dei prezzi e delle tariffe e della loro dinamica;





- ✓ elaborazione annuale dei margini di miglioramento (o di eventuali servizi accessori), sulla base di quanto risultante dagli indicatori di partenza ed in relazione al contesto economico e sociale di riferimento;

d) *copertura dei costi dei servizi*

Nei settori dove è presente un'Autorità di regolazione o un'Autorità d'ambito la tariffa è prevalentemente stabilita dalla prima, ovvero da quest'ultima sulla base dei criteri e della metodologia definiti dalla prima, ovvero, sulla base di tali criteri, è approvata dall'Autorità di regolazione competente sulla base delle proposte predisposte dalle autorità d'ambito.

Laddove, invece, non sia prevista alcuna Autorità di regolazione si propone, almeno per i servizi di natura industriale, il sistema di *price cap*, con un meccanismo di dinamica tariffaria incentivante l'efficienza, che possa riconoscere elementi premiali in corrispondenza di miglioramenti qualitativi o quantitativi del servizio rispetto agli standard previsti. Per il settore del trasporto pubblico locale (TPL), ad esempio, fatte salve le future determinazioni della competente autorità di regolazione, per le aziende che dimostrino di offrire un servizio migliore rispetto agli *standard* di qualità minimi previsti dalle Carte dei Servizi potrebbero essere previste dinamiche tariffarie migliorative (considerando che i costi dei servizi sono coperti al 35% dalla tariffa ed al 65% dal contributo pubblico, per cui il guadagno dell'azienda deriva dall'efficientamento aziendale).

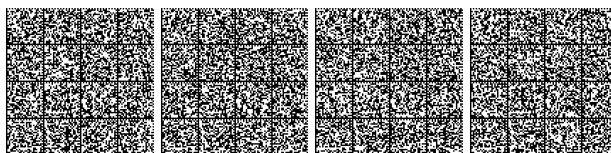
Anche per gli eventuali trasferimenti a copertura degli oneri di servizio pubblico si propone di fare ricorso a meccanismi di aggiornamento incentivanti l'efficienza e premianti la qualità.

e) *Sistema di Monitoraggio*

Al fine di un efficiente ed efficace sistema di monitoraggio si indicano tre principi generali:

- a) cadenza almeno semestrale;
- b) coinvolgimento delle associazioni a monte ed a valle del processo;
- c) applicabilità a tutti i contratti in fase di rinnovo.

A tal proposito si propone a modello l'allegata scheda tecnica elaborata in base alle normative di riferimento ed alle *best practices* per ogni settore dei SSPPL (allegato 2); in particolare si propone un blocco di indicatori generali utili alla valutazione ed al monitoraggio dei SSPPL, a prescindere dalle specificità settoriali e, mediando tra rispetto dell'autonomia regionale ed esigenza di ottenere uno strumento che consenta di addivenire ad un grado di omogeneità sostenibile per tutte le regioni, un blocco di indicatori di settore con grado di dettaglio "medio".



tale da rendere le stesse linee guida non censurabili, ma, allo stesso tempo, utili al raggiungimento dello scopo di spingere ad un miglioramento dei SSPP.I. e, soprattutto, ad una maggiore e più proficua partecipazione delle associazioni dei consumatori sin dalle prime fasi del processo.

*f) Sistema di Risoluzione delle Controversie e Indennizzi Automatici*

Si propone di realizzare un sistema snello, celere e minimamente oneroso di risoluzione non giurisdizionale delle controversie fra gestori e utenti nel rispetto dei seguenti elementi minimi, da prevedere nelle carte dei servizi:

- garanzia di universalità del diritto all'indennizzo;
- margine sullo *standard* minimo, oltre il quale scatta l'indennizzo automatico;
- modalità di richiesta;
- modalità di erogazione:
  - o procedure;
  - o soggetto erogatore;
  - o tempi;
- misura dell'indennizzo;
- modalità di risoluzione delle controversie, in merito al quale si rimanda al modello di protocollo tipo allegato (**allegato 3**).

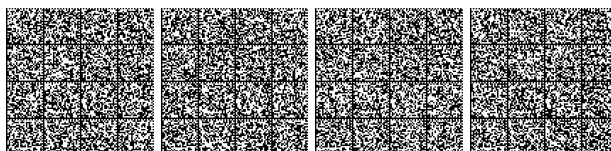
Si propone, inoltre, di consentire l'accesso alla suddetta procedura ad artigiani e piccoli esercenti, oltre che, ovviamente, ai consumatori in senso stretto.

*g) Copertura delle spese*

Si propone di prevedere esplicitamente le modalità di finanziamento a carico dei gestori delle attività di consultazione, verifica e monitoraggio e, in tale ambito, anche il supporto finanziario alle associazioni dei consumatori per le spese di partecipazione a tali attività, riprendendo la questione relativa alla lettera f) comma 461 dell'art. 2 della Finanziaria 2008.

In via indicativa, le opzioni possibili che si suggeriscono sono tre:

- fondo presso le sezioni regionali dell'ANCI;
- fondo presso ciascuna azienda;
- fondo presso il Comune alimentato *pro quota* da tutte le aziende.



Nonostante un fondo presso l'ANCI teoricamente consentirebbe una più attenta attività di monitoraggio e di coordinamento, la proposta generale che appare maggiormente realizzabile è la costituzione di un fondo dedicato comunale nel quale versare, da parte delle aziende erogatrici, un importo adeguato in base al valore dell'appalto. Il mancato versamento da parte dell'azienda sarà in tal caso previsto come inadempienza al contratto di servizio.

Non si esclude la possibilità di individuare altre forme già previste o proposte dalle singole autorità locali in accordo con le specificità territoriali.

