

La Carta dei Servizi nella regolazione della qualità da parte di ARERA

di Giorgio Ghiringbelli*, Martina Farioli*, Paolo Pagani**, Carlo Sguario**, Monica Benzi**

La Carta dei Servizi avrà un ruolo centrale nel percorso del settore rifiuti verso la qualità: è il documento attraverso il quale i gestori del servizio sanciscono il proprio impegno a garantire agli utenti-cittadini determinati livelli per le prestazioni erogate.

La qualità della gestione integrata dei rifiuti

L'art. 1, comma 527 della legge n. 205/2017 attribuisce ad ARERA – Autorità di Regolazione Energia Reti e Ambiente - funzioni di regolazione e controllo in materia di qualità del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati. La qualità dei servizi rappresenta uno dei tre “pilastri” su cui si fonda la regolazione dei servizi pubblici adottata dall’Autorità il cui fulcro è costituito dalla tariffa che ha l’obiettivo di remunerare i soli costi efficienti, sostenuti per fornire il servizio secondo livelli di qualità definiti e controllati. Il miglioramento della qualità del servizio nel ciclo dei rifiuti è un obiettivo strategico per ARERA che individua la qualità commerciale/contrattuale, ovvero i processi di competenza del gestore del servizio che hanno impatto sull’utente finale, attraverso la definizione di indicatori del livello di servizio, ossia misure della prestazione resa all’utente finale, (come, per esempio, il tempo di risposta motivata ai reclami scritti, il tempo di risposta motivata alle richieste di informazioni scritte, la periodicità di fatturazione, il tempo di attesa agli sportelli, etc). Con riferimento a ciascun indicatore l’Autorità fissa i livelli di qualità che il gestore dovrà necessariamente garantire distinguendoli tra specifici, ovvero riferiti alla singola prestazione da garantire all’utente e per i quali in caso di mancato rispetto è previsto il riconoscimento di un indennizzo automatico all’utente che ha su-

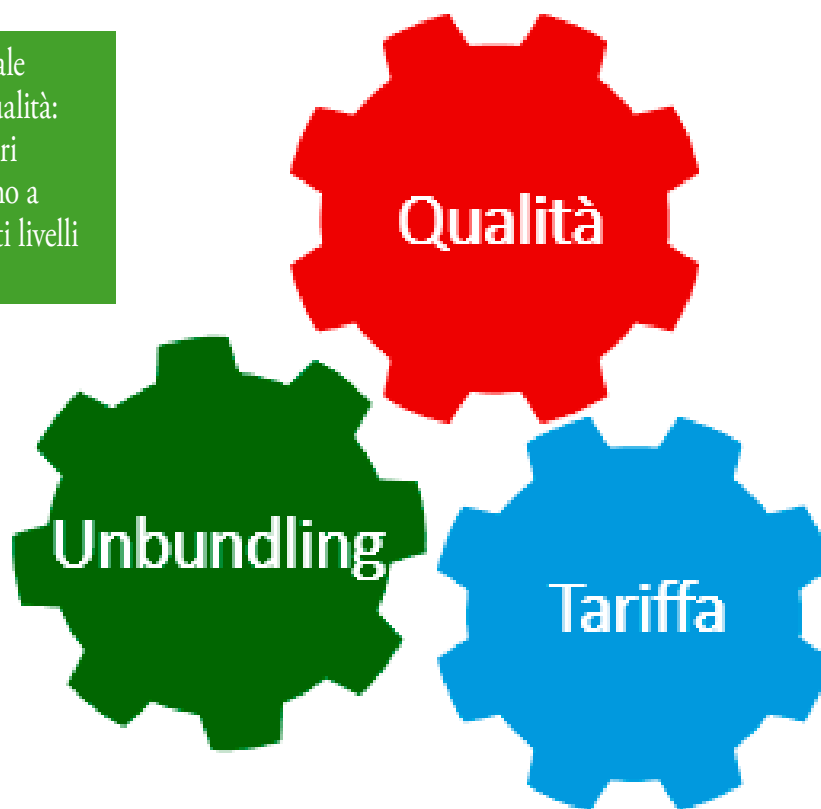


Figura 1 – Rappresentazione dei 3 pilastri della regolazione (Fonte: Utiliteam, 2018)

bito il disservizio, e generali, ovvero riferiti al complesso delle prestazioni rese nel corso di un dato periodo (solitamente un anno), prevedendo che in caso di mancato rispetto si possa giungere all’irrogazione di una sanzione.

Tali norme hanno in genere un impatto molto rilevante sul sistema organizzativo gestionale del gestore del servizio, sia per la numerosità degli standard di qualità da garantire e tenere sotto controllo – a tal proposito si cita come esempio il settore idrico, dove gli standard di qualità contrattuale sono ben 43 - che per la capillarità degli obblighi di registrazione, i quali richiedono interventi rilevanti anche sul fronte dei sistemi informativi.

La road map di regolazione della qualità

del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani presume ovviamente più passaggi e step, il primo dei quali prevede, la diffusione da parte dell’Autorità del primo Documento di consultazione sui profili di qualità commerciale/contrattuale seguito dalla pubblicazione del provvedimento definitivo attesa per metà 2021. Inoltre è prevista, nel secondo semestre 2021, la fase di consultazione sui profili di qualità tecnica inerenti all’organizzazione del servizio (tutela igienico-sanitaria, tutela ambientale e accessibilità).

La qualità verrà probabilmente declinata secondo diverse direzioni di intervento con possibile impatto sui singoli utenti oppure sull’organizzazione del servizio. In ogni caso uno degli elementi fondamentali in questa



Figura 2 – Aree di intervento della qualità di Arera (Fonte: ARERA, 2020)

evoluzione è certamente la Carta della qualità del servizio che ARERA ha già individuato, nell'ambito della disciplina della Trasparenza dedicata al settore dei rifiuti (Allegato A alla Delibera 444/2019/R/rif), come strumento essenziale dell'impegno del soggetto gestore nell'assicurare agli utenti-cittadini un certo livello di qualità delle prestazioni erogate e del miglioramento continuo del servizio.

La Carta dei servizi: principi, fondamenti normativi, struttura e contenuti

La Carta di qualità del Servizio è il documento con cui il soggetto gestore sancisce il proprio impegno nell'assicurare agli utenti-cittadini un certo livello di qualità delle prestazioni erogate, in modo da garantire la chiarezza del rapporto ed il miglioramento continuo del servizio. Tale documento dovrebbe pertanto costituire parte integrante del contratto stipulato tra gestore e utente ma, data la rilevanza, anche dei documenti contrattuali di affidamento del servizio. Secondo una definizione ISTAT, la Carta di qualità del Servizio, ispirandosi alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici", si pone l'obiettivo di assicurare l'erogazione di servizi, indicando i seguenti principi fondamentali:

- Rispetto delle normative ed onestà. I servizi e le attività sono gestiti secondo le migliori tecnologie e modalità operative e comunque nel rispetto delle regole e dei principi generali previsti dalla vigente legislazione;
 - Eguaglianza di trattamento. L'erogazione dei servizi è ispirata al principio di uguaglianza dei diritti degli utenti e senza discriminazione di sesso, razza o religione. Garantisce inoltre la parità di trattamento degli Utenti stessi, a parità di condizioni del servizio prestato nell'ambito di aree e categorie omogenee di fornitura;
 - Imparzialità. Il servizio viene prestato con obiettività, equità, giustizia e imparzialità nei confronti di tutti coloro che ne usufruiscono;
 - Continuità. Viene assicurato un servizio continuativo, regolare e senza interruzioni e, qualora queste dovessero verificarsi, andranno limitati al minimo i tempi di disservizio;
 - Chiarezza e trasparenza. Deve essere garantita un'informazione chiara, completa e tempestiva riguardo alle procedure, ai tempi e ai criteri di erogazione del servizio;
 - Efficienza ed efficacia. Il soggetto gestore persegue l'obiettivo del continuo e progressivo miglioramento dei servizi, adottando soluzioni tecnologiche e organizzative adeguate al continuo incremento dell'efficienza e dell'efficacia delle prestazioni erogate a tutela del cittadino e della qualità ambientale;
 - Partecipazione. L'Utente, ha il diritto di richiedere al soggetto gestore tutte le informazioni e i chiarimenti che lo riguardano, a presentare reclami e istanze, a produrre memorie e documenti;
 - Tutela dell'ambiente. Nell'attuazione dei propri compiti il soggetto gestore si impegna a garantire, l'efficienza dei mezzi e degli impianti quotidianamente usati, nonché il costante controllo delle emissioni e dispersioni sul suolo, nell'aria e nell'acqua;
 - Cortesia. Il gestore si impegna a garantire agli Utenti un rapporto basato sulla cortesia, educazione e rispetto;
 - Semplificazione delle procedure. Il gestore si impegna a proporre all'Utente procedure semplici e facilità di accesso alla documentazione.
- Per quanto riguarda le principali disposizioni legislative si riportano nel riquadro sottostante i "Principali riferimenti per le Carte di qualità dei servizi pubblici", tra cui si ritiene opportuno citare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 aprile 1999, n. 126 di approvazione dello "Schema generale di riferimento per la predisposizione della Carta del servizio idrico integrato" che costituisce un esempio unico di traduzione settoriale della Carta di qualità dei servizi.

Principali riferimenti normativi per le Carte di qualità dei Servizi pubblici

- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, “Principi sull'erogazione dei servizi pubblici” che all'art. 2 istituisce il Comitato permanente per la Carta dei servizi pubblici e prevede l'introduzione di standard di qualità
- Decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163 “Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni”, convertito con modificazioni dalla L. 11 luglio 1995, n. 273 che, all'art. 2, dispone l'emanazione di schemi generali di riferimento di carte di servizi pubblici tramite decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e l'adozione di tali schemi da parte delle pubbliche amministrazioni entro 120 giorni dalla stessa pubblicazione
- Legge 14 novembre 1995, n. 481 “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”. In particolare, l'art. 2, comma 12, lett. p) attribuisce ad ARERA il compito di controllare che i gestori di servizi pubblici adottino, in base alla direttiva sui principi dell'erogazione dei servizi pubblici del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, una Carta di servizio pubblico con indicazione di standard dei singoli servizi
- D.P.C.M. 29 aprile 1999, n. 126 “Schema generale di riferimento per la predisposizione della Carta del servizio idrico integrato” che costituisce lo strumento applicativo con cui la citata Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 riceve una traduzione settoriale, al fine di favorire l'adozione della Carta dei servizi da parte dei gestori del Sistema Idrico Integrato
- D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 “*Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*” che all'art. 1 prevede l'obbligo dell'utilizzo dello strumento della Carta dei Servizi da parte dei soggetti erogatori, al fine di assicurare la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi
- Legge 18 agosto 2000, n. 267 “*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*”. In particolare, l'art. 112, comma 2 stabilisce l'applicazione ai servizi pubblici locali dell'art. 11 D.lgs. 286/1999 di seguito indicato e delle disposizioni sulla Carta dei Servizi
- Direttiva 24 marzo 2004 del Ministro della Funzione Pubblica sulla Rilevazione della qualità percepita dai cittadini che promuove l'introduzione nelle amministrazioni pubbliche di metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini
- Legge 24 dicembre 2007, n. 244 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*”. In particolare, l'art. 2, comma 461 prevede l'obbligo per il soggetto Gestore di redigere e pubblicare la Carta dei Servizi in conformità a 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
- Legge 4 marzo 2009, n. 15 “*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*” che, all'art. 4, ribadisce l'intenzione di individuare sistemi di valutazione delle amministrazioni pubbliche diretti a rilevare, anche mediante il coinvolgimento degli utenti, la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi ad obiettivi standard di qualità
- D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni” che, all'art. 28, modifica il testo dell'art. 11 D.lgs. 286/1999
- D.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198 “Attuazione dell'art. 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici”. In particolare, l'art. 1, comma 1 prevede che i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici in caso di danni derivanti dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi
- Delibera CIVIT del 24 giugno 2010, n. 88 “Linee Guida per la definizione di standard di qualità (articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198” che propone un metodo per la misurazione della qualità dei servizi ed indica alle amministrazioni il percorso volto a definire degli standard qualitativi
- Delibera CIVIT del 5 gennaio 2012, n. 3 “Linee Guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici” che fornisce indicazioni ulteriori relativamente al processo di definizione degli standard di qualità dei servizi, integrando quanto contenuto nella delibera n. 88/2010
- D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni” che, all'art. 32, comma 1 impone ai gestori di servizi pubblici di pubblicare “la carta dei servizi o il documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici”

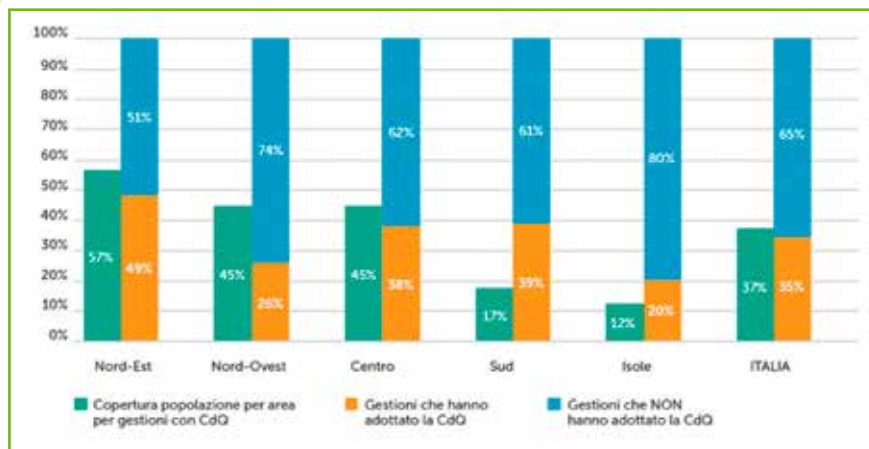


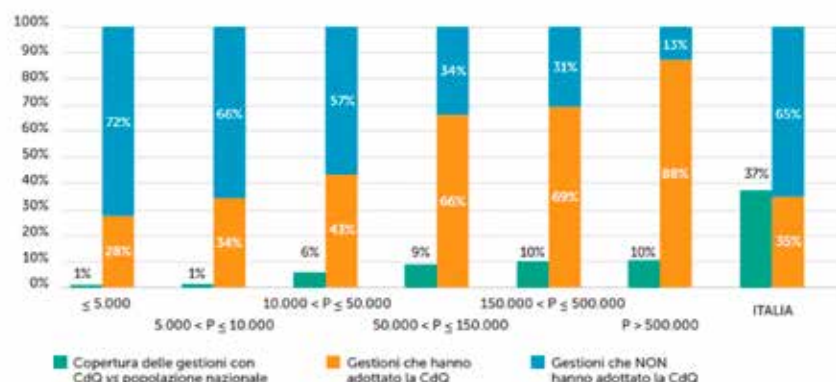
Figura 3 - Diffusione della Carta della qualità dei servizi e copertura del campione per area geografica.

(Fonte: ARERA, 2020)

Figura 3 - Diffusione della Carta della qualità e copertura della popolazione nazionale per classe dimensionale di gestione

(Fonte: ARERA, 2020)

del gestore nella maggioranza dei casi in cui è risultata disponibile. In particolare (Figura 2), il documento è risultato adottato nel 35% delle gestioni del panel, equivalente al 37% della popolazione nazionale (e al 66% della popolazione del campione). Percentuali più elevate di tale media sono state riscontrate nelle gestioni del Nord-Est del Paese (49%) mentre la Carta risulta poco diffusa nel Nord-Ovest e nelle Isole (26% e 20%). Dall'analisi della copertura della popolazione per area, si evince che il 57% degli abitanti nel Nord-Est beneficia dell'adozione del menzionato documento mentre la percentuale scende a valori al di sotto del 20% nel Sud e nelle Isole². Interessante è anche il dato di copertura rilevato per l'area Nord-Ovest, pari al 45% della popolazione a fronte di una limitata disponibilità della Carta della qualità nelle relative gestioni (26%). Tale risultato sembra essere giustificato dalla prevalente adozione del documento negli ambiti di dimensioni medio-grandi (> 50.000 abitanti) che sembrano caratterizzare questi territori. Di fatto, analizzando la diffusione della Carta in relazione alla classe dimensionale delle gestioni (Figura 3), ARERA ha rilevato che il documento risulta quasi sempre adottato negli ambiti di elevate dimensioni (88%), mentre si registrano percentuali al di sotto del 30% nelle gestioni con una popolazione residente non superiore a 5.000 abitanti.



prestazioni erogate.

Per iniziare dunque la transizione verso uno standard nella sua definizione e introduzione l'Autorità ha previsto già alcune attività tra cui la pubblicazione obbligatoria sul sito internet dei gestori, attraverso la disciplina della Trasparenza. Ovviamente il percorso non sarà breve e prevedrà più step. Il prossimo passo sarà infatti quello di definire degli standard per imporre:

- i contenuti minimi (obblighi di servizio, indicatori ed eventuali standard di qualità previsti dall'Autorità e standard ulteriori o migliorativi previsti dall'ETC);
- l'adozione come specifica condizionalità nell'ambito delle misure che verranno definite in sede di aggiornamento del MTR.

Per questo è importante che gli operatori del settore utilizzino l'attuale frangente per iniziare a familiarizzare con l'approccio al business richiesto dalla regolazione di ARERA, partendo proprio dalla redazione e/o integrazione della propria Carta della qualità dei servizi avendo cura di allinearne i contenuti con l'operatività e guardando anche all'esempio agli altri settori regolati.

Considerati l'obbligo, già effettivo, di pubblicare la Carta dei servizi e l'imminente pubblicazione del primo documento di consultazione di ARERA relativo alla qualità commerciale (previsti entro fine 2020 e metà 2021), sarebbe opportuno per gli operatori, soprattutto per quelli meno avvezzi alla regolazione, fare un check generale per comprendere il loro attuale posizionamento rispetto al tema della qualità e intervenire tempestivamente senza rischiare di stressare successivamente la propria organizzazione. Alcuni spunti per comprendere verso quale direzione andare e come muoversi sono evidenti se si analizza l'operato di ARERA negli altri settori regolati (settore idrico e dell'energia). Inoltre, non deve essere trascurato il fatto che la regolazione, se correttamente applicata, può diventare effettivamente uno strumento per incrementare l'efficienza dell'azienda e dei servizi erogati e la soddisfazione di utenti-clienti ed Enti concedenti. Una prova indiretta di ciò si trova nel miglioramento delle performance riscontrata tra i gestori che applicano la tariffa puntuale che, come l'applicazione degli standard di qualità, implica il controllo efficace e la gestione dei dati relativi alle singole prestazioni.

Conclusioni

Dalle informazioni citate fino ad ora si evince che la Carta dei Servizi avrà un ruolo centrale nel percorso del settore rifiuti verso la qualità essendo il documento attraverso il quale i gestori del servizio sanciscono il proprio impegno a garantire agli utenti-cittadini determinati livelli per le

² Al riguardo, ARERA ha precisato come valori così bassi siano riconducibili alla limitata partecipazione alla raccolta dati da parte degli operatori che erogano i servizi di raccolta e trasporto e/o spazzamento delle strade in quest'area del Paese.

*ARS ambiente Srl e LIUC - Università Cattaneo
**Utiliteam Srl