

## **La carta dei servizi nel settore idrico: da atto generale di indirizzo ad elemento integrativo contrattuale, inadempimenti, sanzioni e legittimazione a impugnare.**

**Adabella GRATANI\***

**SOMMARIO:** **1.** *L'utente e la Carta fondamentale dei servizi informazioni immateriali da rendere accessibili online. Aspetti critici e confusione costituzionale evolutiva degli artt. 21 e 97 Cost.* **2.** *La diversa natura giuridica della Carta della Qualità dei Servizi del SII, da "atto generale di indirizzo" a "elemento integrativo contrattuale". Le responsabilità dell'Ente d'Ambito, del Gestore e di Arera.* **3.** *Pro-mozione della Carta dei Servizi e penalizzazioni per gli inadempimenti. Aspetti nevralgici nei Rapporti ARERA/Gestore e tutele dell'utente.* **3.1.** *Mancato corredo della Carta dei servizi. Considerazioni critiche. Valore sostanziale o formale della Carta e sistemi alternativi.* **3.2.** *Inadempimento del gestore alle condotte statuite nella Carta dei servizi. Risoluzioni stragiudiziali, indennizzo automatico e poteri sanzionatori di Arera.* **3.3.** *Carta dei servizi: strumento di controllo immediato.*

### **1. L'utente e la Carta fondamentale dei servizi: informazioni immateriali da rendere accessibili online. Aspetti critici e confusione evolutiva dei distinti principi ex artt. 21 e 97 Cost.**

Con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, si parla per la prima volta di un documento nel quale sono enunciati i principi che dovevano presiedere l'erogazione dei servizi pubblici, inclusi quelli svolti in regime di concessione o mediante convenzione<sup>1</sup> al fine di garantire il

---

\* *Assegnista Università TorVergata, Diritto Amministrativo, Dottore di Ricerca in Diritto Pubblico, Università degli Studi di Pavia, Avvocato Cassazionista, Docente di Diritto e Politiche Europee di Sviluppo, Università di Sassari, a.a.2018/19.*

<sup>1</sup> [www.agenzia.roma.it/documenti/norme/100.pdf](http://www.agenzia.roma.it/documenti/norme/100.pdf). Cfr. anche la carta dei servizi e documenti contenenti standard di qualità dei servizi pubblici (articolo 32, comma 1, d.lgs. n. 33/2013) e gli standards di qualità dei servizi nell'ambito del Piano della performance adottato ai sensi del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n.150. Vd. M.CALABRÒ, *Carta dei servizi, rapporto di utenza e qualità della vita*, in *Diritto amministrativo*, 2014, fasc. 1-2, pp. 373-421; (a cura di) *Magistrates Court of Victoria*, *La carta dei servizi della Magistrates Court of Victoria in Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, 2008, fasc. 4, pp. 83-90; M. CANNATA, *La carta dei servizi strumento di programmazione dell'Ente locale*, in *L'Amministrazione italiana*, 2007, fasc. 1, pp. 43-52; idem

godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all'assistenza e previdenza sociale, alla istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e sicurezza della persona, alla libertà di circolazione, (...), e quelli di erogazione di energia elettrica, acqua e gas<sup>2</sup>.

La carta dei servizi assolve ad una duplice finalità per l'utente dei servizi erogati, sia uno strumento di protezione (diverso da quello a disposizione dei cittadini destinatari di atti autoritativi), sia una tutela specifica rispetto a quella a disposizione del "consumatore", quale fruitore di beni e servizi in relazione a soggetti diversi dallo Stato, in un libero mercato, ove i poteri pubblici non intervengono, né erogando, direttamente o indirettamente, il servizio, né dettando una specifica regolamentazione.

La Carta dei Servizi, descrivendo il modo con il quale sono forniti i servizi, la qualità proposta e le forme di tutela previste per il cittadino, è un ausilio fondamentale per coloro che si trovino a dover "prendere contatti" con il Gestore del servizio di riferimento.

Essa rappresenta il supporto probatorio col quale qualsiasi ente erogatore di un servizio pubblico dichiara i propri obiettivi e, individuando gli standards della propria prestazione, riconosce specifici diritti in capo al cittadino – utente<sup>3</sup>.

---

*Partecipazione e comunicazione nel sistema di programmazione e controllo dell'Ente locale: la carta dei servizi*, in L'Amministrazione italiana, 2006, fasc. 11, pp. 1466-1475.

<sup>2</sup> Cfr. L.TABORCHI Luciano, *Una carta dei servizi per le farmacie comunali*, in L'Amministrazione italiana, 2007, fasc. 3, pp. 347-355; G.OLMI, *Dalla qualità dei servizi alla Carta dei servizi attraverso il "Process Management"*, Workshop di Storia dell'amministrazione della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Padova, in L'Amministrazione italiana, 2005, fasc. 5, pp. 633-653; S. PIAZZA, *La carta dei servizi sociali tra difficoltà analitiche e problemi di attuazione*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2005, fasc. 10, pp. 1117-1121; idem *La Carta dei servizi pubblici come forma di tutela degli utenti*. in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2004, fasc. 21-22, pp. 2489-2501; G. TORRE, *La "Carta dei servizi" pubblici sanitari*, in L'Amministrazione italiana, 2000, fasc. 9, pp. 1280-1282; V. MALFATTI, *Carta dei servizi e procedure di gara nel trasporto pubblico locale*, in Diritto dei trasporti, 1999, fasc. 3, pp. 817-831; S. BRIGHI, *La carta dei servizi INAIL: una garanzia per il buon andamento del servizio pubblico e strumento concreto per un continuo adattamento*, in Enti pubblici, 1997, fasc. 1, pp. 43-44.

<sup>3</sup> Per uno sguardo generale vd. M.MANCINI PROIETTI, *La Carta dei servizi pubblici in Italia. L'evoluzione del quadro normativo*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2000, fasc. 11, pp. 1139-1152; F. DONATO, L.DEL BENE, *Controllo di gestione e Carta dei servizi: verso un reale supporto al miglioramento delle performance*, in Azienda pubblica, 2000, fasc. 4, pp. 395-417; R. MUSSARI, *Carta dei servizi pubblici e sistema dei controlli interni*, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, 1999, fasc. 4, pp. 121-142 idem *Carta dei servizi pubblici e sistema dei controlli interni*, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, 1999, fasc. 4, pp. 121-144; AAVV. Relazione al seminario organizzato dal "British Council", dalla Confindustria, dall'Istituto di Diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma "La Sapienza" e dall'ISTAT sul tema: "La Carta dei servizi pubblici e la Citizen's Charter", 4

Non tanto l'evoluzione<sup>4</sup> della Carta dei Servizi, dal 1994 ad oggi, quanto il riconoscimento che essa contenga principi e regole che devono presiedere l'erogazione dei servizi pubblici, la fa connotare quale "carta fondamentale", nel solco dei principi indispensabili sui quali si fonda l'amministrazione dello Stato, tracciati dall'art. 97 Cost.<sup>5</sup> e ancor più specificati nell'art. 1 della legge 241 del 1990 e s.m.i.<sup>6</sup> e richiamati all'art. 36 della Carta di Nizza, rubricato *Accesso ai servizi d'interesse economico generale*<sup>7</sup>.

---

febbraio 1998, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1998, (All'interno vd. S. BATTINI, *La tutela dell'utente e la Carta dei servizi pubblici*, fasc. 1, pp. 185-195, T. BOVAIRD, *Monitoring and evaluating the success of the UK citizen's Charter*, fasc. 3, pp. 781-791; P. MARCONI, *La Carta dei servizi pubblici e la Citizen's Charter. La normativa sulla Carta dei servizi*, fasc. 1, pp. 197-205; H SHOVELTON, *The citizens charter. The user's perspective*, fasc. 2, pp. 463-469; G. VESPERINI, *L'attuazione della Carta dei servizi pubblici in Italia*, fasc. 1, pp. 173-184). L.Lo SCHIAVO, *La carta dei servizi nel cestino dei rifiuti? Un caso di attuazione di politiche innovative in condizioni di ambiguità*, in Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione, 1997, fasc. 2, pp. 53-78 E. FLORES, *La carta dei servizi scolastici*, in Rivista giuridica della scuola, 1996, fasc. 3, pt. 1, pp. 449-452 G.L.T., *La Carta dei servizi pubblici sanitari. Un rimedio per ritardi e disservizi*, in L' amministrazione italiana, 1995, fasc. 5, pp. 777-778.

<sup>4</sup> F. LENA, *Considerazioni sulla Carta dei servizi quale strumento per il rispetto del tempo, dello spazio e della certezza dell'azione amministrativa*, in Enti pubblici, 2003, fasc. 1, pp. 13-14; *Il principio della qualità del servizio pubblico e la "carta dei servizi"*, in Il Foro amministrativo, 2001, fasc. 1, pt. 2, pp. 229-249; M. CIRCI, *La carta dei servizi pubblici: uno strumento abbandonato o in evoluzione?* in Giornale di diritto amministrativo, 2001, fasc. 6, pp. 636-643; idem R. MUSSARI, *Carta dei servizi ed autonomia degli enti locali: un'armonia da ricercare*, in Azienda pubblica, 2001, fasc. 5, pp. 515-540; S. CASCIOLI, *La carta dei servizi sanitari nel sistema generale delle carte dei servizi: evoluzione, realtà e prospettive*, in Il Diritto sanitario moderno, 2004, fasc. 3, pp. 139-147.

<sup>5</sup> "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge". Vd. F. LIENA, *Manuale di Diritto Costituzionale, Analisi di Principi generali, Istituti e Problematiche dottrinali e giurisprudenziali*, nel Diritto Editore, IV edizione, 2018 p.340. Qui l'A. si sofferma sul significato dei principi costituzionali inerenti all'azione amministrativa e su una loro applicazione.

<sup>6</sup> Art. 1 legge 241/90 richiamata "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario".

<sup>7</sup> Art. 36 Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GUUE 18 dicembre 2000 C 364, p1) "Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea". In argomento O. PORCHIA, *Alcune considerazioni sull'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: l'accesso ai servizi di interesse economico generale* in Il Diritto dell'Unione Europea, 2002, fasc. 4, pp. 633-651.

In particolare, con riguardo alla norma di apertura della legge sul procedimento amministrativo, acquistano rilievo, per ciò che qui interessa, il principio del buon andamento e quello di pubblicità della pubblica amministrazione, ove il primo implica che l'attività amministrativa deve essere improntata ai parametri di economicità, efficacia ed efficienza; il secondo, impone di rendere possibile agli utenti il controllo sull'operato dei Gestori.

Corollario dei detti postulati è il principio della trasparenza dell'azione amministrativa, espressamente codificato con la l. 15/2005, che modifica la legge sul procedimento amministrativo, sulla scorta dell'esigenza di una maggiore vicinanza tra i cittadini e la pubblica amministrazione.

In ragione dell'introduzione del D.Lgs. 33/2013 tutte le amministrazioni dello Stato si sono dotate di una Carta dei Servizi "disponibile on line"<sup>8</sup>, sui loro siti internet, incluso gli apparati di livello centrale, come i ministeri, nonché quelli a livello periferico, come gli enti locali.

Non sono mancati sul punto i commentatori (GIARDINI)<sup>9</sup> che hanno ritenuto di inquadrare tale approccio evolutivo del principio di trasparenza, enucleato nella legge n. 241 del 1990 e successive modifiche, più vicino ai modelli del *Freedom of Information Act (FOIA)*<sup>10</sup> anglosassoni, e del tutto distinto dal

---

<sup>8</sup> Proprio al fine di rendere piena attuazione ai menzionati principi e rendere la Carta dei servizi, uno strumento di reale semplificazione amministrativa, e contrastare i fenomeni della corruzione e della cattiva amministrazione, il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione pubblicità e trasparenza) reca norme per il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni". D.lgs. 33/2013 art. 32 rubricato "Obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati". Oltre alla pubblicità dei costi inerenti ai servizi offerti dalla singola amministrazione interessata, i tempi di resa del servizio, ai mezzi, agli obiettivi e alle risorse impiegate per il conseguimento di un determinato risultato, devono essere pubblicate nel sito istituzionale di ogni p.a. anche la carta dei servizi per garantire l'accessibilità totale di tali informazioni, per tutti i cittadini senza che siano costretti a avanzare domanda.

<sup>9</sup> G. GARDINI, *Il Codice della Trasparenza: un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, *Giornale Dir. Amm.*, 2014, 8-9, 875, in Wolters Kluwer Leggi D'Italia PA. L'A pone l'accento come storicamente vi sia stata una lacuna da parte della P.A. italiana, nel rispetto del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, contraltare di quello della libertà d'informazione, sancito dall'art. 21 Cost. – assunto peraltro più volte ribadito anche a livello internazionale-. Gardini evidenzia inoltre come possano essere riscontrate delle differenze di approccio alla tematica, tra la Corte Costituzionale e la CEDU: mentre la prima ritiene il diritto del cittadino a essere informato come un "diritto di settore", riferito alla singola amministrazione interessata, la seconda riconosce un diritto generalizzato di accesso ai documenti in possesso delle amministrazioni pubbliche.

<sup>10</sup> Si veda il Freedom of Information Act adottato dal Regno Unito nel 2000: [www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents).

diritto all'informazione, esercitabile solo con riguardo ai dati dei quali è obbligatoria la pubblicazione.

Difatti, il diritto all'informazione amministrativa, tramutatosi nel diritto di accesso agli atti della pubblica amministrazione, quand'anche abbia acquisito una portata più generale e non sia più considerato un interesse del singolo, bensì della collettività indistinta dei cittadini (si pensi al libero e non motivato accesso della documentazione ambientale), deve rimanere distinto dal primo, trovando accesso in fonti costituzionali differenti (cfr. art. 21 e 97 Cost).

Nonostante siano chiari e distinti i sopra richiamati principi, la giurisprudenza amministrativa<sup>11</sup> continua a fare confusione quand'anche favorisca la realizzazione di un'amministrazione aperta, al servizio del cittadino connotando la trasparenza richiamata dal D.Lgs. 33/2013 quale "accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, nella prospettiva di assicurare forme pubbliche".

Sul punto è intervenuta l'autorità indipendente di garanzia (Autorità Nazionale Anti Corruzione, ANAC), non solo in senso chiarificatore, ma anche con i suoi poteri autoritativi e sanzionatori con la Delibera ANAC n. 1310/2016<sup>12</sup>, illustrando i soggetti che devono soggiacere al principio di trasparenza (la p.a., le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le società a controllo pubblico e a partecipazione pubblica, le associazioni, fondazioni, gli enti di diritto privato) e gli obblighi che incombono loro nel pubblicare ogni atto che riguardi l'organizzazione, le funzioni, gli obiettivi, i procedimenti, l'interpretazione di disposizioni di legge che incidono sull'attività dell'amministrazione.

La dottrina e la giurisprudenza<sup>13</sup>, tuttavia, dissentono dalla natura vincolante-coercitiva della pubblicazione *on line* sui siti istituzionali delle Carte di servizio,

---

<sup>11</sup> Cons. Stato Sez. VI Sent., 20 novembre 2013, n. 5515, Università Cattolica del Sacro Cuore c. Sa.LA; T.A.R. Lombardia Milano Sez. IV Sent., 30 ottobre 2014, n. 2587 Ge. S.r.l. c. Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Milano e altri, 2014, in Wolters Kluwer Leggi d'Italia PA.

<sup>12</sup> M. GIORGIO, *Trasparenza e pubblicità dei dati delle Pubbliche Amministrazioni*, Giornale Dir. Amm., 2018, 1, 109, in Wolters Kluwer Leggi d'Italia PA. L'A. analizza il contenuto della Delibera ANAC n. 1310/2016

<sup>13</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n.20/2019 del 23 gennaio 2019, ha ritenuto incostituzionale l'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, perché in violazione del principio di proporzionalità, gli obblighi per tutti i dirigenti pubblici di pubblicazione dei dati su reddito e patrimonio. T.A.R. Puglia Bari Sez. III Sent., 16 giugno 2017, n. 659, Federazione Gilda Unams Gilda degli Insegnanti Provincia di Bari c. Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e altri, in Wolters Kluwer Leggi d'Italia PA. T.A.R. Lazio Roma Sez.

ovvero delle linee guida, ponendo il giudice distante dalle valutazioni dell'Anac e assumendo che le informazioni on line sulla condotta della pubblica amministrazione, possono essere valutate come un mero atto d'indirizzo e supporto, prive di un contenuto lesivo diretto nei confronti dei destinatari ovvero degli utenti, al pari di "atti amministrativi generali", che in quanto diversi dagli atti vincolanti, "atti di regolazione", non sono impugnabili, ma possono essere utili solo per un supporto istruttorio seppur privi di una natura precettiva.

L'evoluzione del rapporto utente/pubblica amministrazione e dei principi costituzionali sopra richiamati impone di prendere le distanze da un simile orientamento e di ritenere più che mai attuale il pensiero di GIARDINI ove fa risaltare l'interesse economico dei cittadini alla trasparenza e al libero accesso alle informazioni (senza istanza), on line, auspicando la creazione di un FOIA italiano, ossia di una normativa che renda obbligatoria la trasparenza del rapporto tra cittadini e pubblici poteri, ponendo un corretto (e non arbitrario) bilanciamento tra il diritto all'informazione con quello alla riservatezza.

Le "informazioni" in esame costituiscono beni immateriali, non limitati allo strumento di diffusione d'idee, opinioni e cultura, ma di condotta e in quanto tali assumono indubbiamente un valore e una rilevanza economica anche in termini di efficacia, efficienza, buon andamento della pubblica amministrazione e, soprattutto, un supporto al un corretto e separato principio di evitare lo spreco delle risorse quale corollario dell'art. 81 Cost.

Difatti, anche laddove si adiuvi a connaturare tale sollecitazione (linee guida) alla pubblicazione come elemento istruttorio, non può venir meno immediatamente il rapporto in termini di tempo e di costi necessari, in termini di efficienza e gestione delle risorse<sup>14</sup>, da un lato, per elaborare la singola domanda di accesso a tali informazioni, per muovere i singoli uffici alla

---

I Sent.14 febbraio 2018, n. 1734, F N O M C e O resistente ANAC. E. sulla pubblicazione degli incarichi, etc. Vd. in argomento D'ALTERIO, *Pubbliche amministrazioni in crisi ai tempi della trasparenza* – il commento, *Giornale Dir. Amm.*, 2018, 4, 511 (nota a sentenza) in Wolters Kluwer Leggi d'Italia PA.

<sup>14</sup> Un utile spunto può essere tratto dalla sentenza della Corte dei Conti, sez. giur. Lombardia, n. 102 depositata il 4 luglio 2017 sulla mancata pubblicazione nella Guri di un bando concorso. Secondo l'indirizzo affermatosi in giurisprudenza, l'obbligo di pubblicazione dei bandi per i concorsi a pubblico impiego nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, stabilito dall'art. 4 del d.p.r. 487/1994, costituisce una regola generale attuativa dell'art. 51, primo comma, e dell'art. 97, comma terzo, della Costituzione (Consiglio di Stato, sent. n. 2801/2015 e n. 227/2016; Tar Campania, Napoli, sent. n. 4074/2009). Tar Campania, con la sentenza n. 3433 del 23 giugno 2017, la pubblicazione di un bando di concorso a pubblico impiego sulla Gazzetta ufficiale rappresenta un obbligo formale che non può essere violato dalla p.a.

medesima attività burocratica (protocollo, ricerca, selezione, spedizione informatica, stampa, etc.) tante volte quante sono le richieste e, dall'altro lato, all'eventuale azione giudiziaria sul silenzio-rifiuto, ricorso in ottemperanza, etc.. Alla luce di quanto esposto, non vi è chi non veda come il legislatore, seguendo l'andamento costante della rivoluzione tecnologica e digitale moderna sia munito di agevoli strumenti informatici per livellare costi e ottimizzare le risorse, ai fini delle attività in esame: pubblicazione online delle informazioni e dei codici di condotta della pubblica amministrazione, incluse le Carte di servizio.

Ciò anche considerando che tale documento è soggetto a revisione ogni qual volta si verificano mutamenti tali da rendere necessari adeguamenti del servizio idrico e degli elementi costitutivi dello stesso (es. tariffa etc.), anche in ragione all'evoluzione della qualità richiesta dagli Utenti e in relazione alle specifiche indicazioni di ARERA. Le revisioni (variazioni e/o integrazioni) alla Carta sono approvate dall'Ente di Governo d'Ambito dopo un percorso di confronto con il Gestore e con le Associazioni degli Utenti.

## **2. La diversa natura giuridica della Carta della Qualità dei Servizi del SII, da "atto generale di indirizzo" a "elemento integrativo contrattuale". Le responsabilità dell'Ente comunale, del Gestore e di Arera.**

La Carta dei servizi è uno strumento fondamentale che permette ai cittadini di "conoscere" e quindi di tutelare i propri diritti, di accedere alle informazioni sulla qualità dell'acqua e di contribuire al miglioramento del servizio idrico esercitando diritti e prerogative dell'utenza. Come precisato dalla normativa richiamata e dalla delibera ANAC del 2016 anche i gestori sottostanno all'obbligo (quand'anche non coercitivo) della pubblicazione sul proprio sito istituzionale della Carta dei servizi.

La Carta del Servizio Idrico Integrato può essere di conseguenza definita il documento che illustra gli impegni che il Gestore assume nei confronti dell'utente con l'obiettivo di contribuire a migliorare la qualità dei servizi forniti e il rapporto tra gli utenti e il gestore, fissando i principi ed i criteri per l'erogazione del servizio stesso.

Più precisamente, non solo l'Autorità d'ambito (ATO) deve prevedere nel bando di gara o nella lettera di invito relativo alle procedure (art.4 comma 11 d.l. n.

138/2011<sup>15</sup>) l'adozione di una Carta, al fine di garantire la trasparenza d'informativa e la qualità del servizio, di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali, garantendo l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, ma anche in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali (art. 2, comma 461, L. n. 244/2007<sup>16</sup>). In quest'ultima occasione gli ATO sono tenuti a prevedere *l'obbligo* per il soggetto Gestore di emanare una «Carta della qualità dei servizi», da redigere e pubblicizzare in conformità alle intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate.

Una Carta che deve recare gli standards 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, le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.

La mancata adozione della Carta dei servizi nel termine di novanta giorni dalla notifica della diffida di cui all'art. 3 del d. lgs n. 198/2009 è valutabile alla stregua di inadempimento dell'amministrazione pubblica locale<sup>17</sup>. Ne consegue che la Carta dei servizi nel settore delle *public utilities* costituisce una "dichiarazione d'impegno" formale del gestore nei confronti dei propri utenti e come tale è elemento integrativo del contratto di somministrazione, nonché dei regolamenti che disciplinano le condizioni generali della fornitura del Servizio Idrico Integrato, individuando i principi fondamentali che si devono osservare nella gestione del SII.

Essa rappresenta una scelta di chiarezza e trasparenza nel rapporto tra il Gestore e gli Utenti che sono intesi come titolari di diritti. Il Gestore riconosce e garantisce agli Utenti i loro diritti, favorendo la partecipazione, l'accesso alle informazioni e la trasparenza.

Il Gestore del servizio di acquedotto è il referente unico dell'utente finale per gli obblighi di qualità contrattuale (cfr. articolo 156 del D.Lgs 152/06), fatto

---

<sup>15</sup> DL 13 agosto 2011, n. 138 Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. ((GURI n.188 del 13 agosto 2011) convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148 (in G.U.R.I 16 settembre 2011, n. 216).

<sup>16</sup> Legge 24 dicembre 2007, n. 244 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)" GURI n. 300 del 28 dicembre 2007 - Supplemento ordinario n. 285.

<sup>17</sup> Cfr. sentenza 16 ottobre 2013, n. 2054, Tar Campania – Salerno, sez. I che ha statuito in ordine all'obbligo per il comune di adottare la carta dei servizi



salva la disciplina relativa agli obblighi in tema di appuntamento concordato e agli obblighi relativi al pronto intervento in caso di gestione separata del SII disposta dall'ARERA con la Regolazione della qualità contrattuale.

La legge 481/95 (art. 2, comma 12, lett. p e dell'art. comma 20, lett. d)) attribuisce all'Autorità il potere di controllare che ciascun soggetto esercente il servizio adotti una Carta di servizio pubblico con indicazione di standard dei singoli servizi e di verificarne il rispetto, e in caso di assenza di diffidare o intimare all'obbligo della sua adozione e all'invio dell'adempimento all'Autorità, entro un termine precisato (180 giorni).

### **3. Pro-mozione della Carta dei Servizi e penalizzazioni per gli inadempimenti. Aspetti nevralgici nei Rapporti ARERA/Gestore e tutele dell'utente.**

#### ***3.1 Mancato corredo della Carta dei servizi. Considerazioni critiche. Valore sostanziale o formale della Carta e sistemi alternativi.***

La materia degli inadempimenti nei confronti della Carta dei servizi presenta differenti sfaccettature. Innanzitutto, si può verificare l'inadempimento agli obblighi di legge primaria, omettendo il Gestore di procedere di dotarsi di una carta di servizi, ma rispettando comunque tutte le ulteriori prescrizioni "sostanziali" ovvero di quelle condotte da menzionarsi nella Carta, e pertanto attribuendo al documento una natura giuridica formale. Oppure si può verificare il mancato rispetto non solo dell'adozione della Carta e della sua pubblicazione online, ma anche di molte delle condotte che ivi devono essere contemplate. Ulteriore caso è quello dell'adozione e della pubblicità ma del mancato rispetto delle condotte segnalate nella Carta dei servizi.

In tutti i casi, l'ARERA è deputata al controllo e spesso è intervenuta, ora sollecitando l'adozione della Carta dei servizi, ora ponendo delle sanzioni di varia tipologia laddove ne abbia accertato la mancata adozione in relazione alle ulteriori condotte che dovevano essere prese.

In via generale, per incentivare l'adozione della Carta, Arera ha stabilito che qualora i Gestori del Servizio idrico integrato non la abbiano adottato, a far data dal 31 luglio 2012, sono esclusi dall'aggiornamento tariffario (ai sensi degli articoli 3, comma 4 Deliberazione 585/2012/R/idr<sup>18</sup>, art.2, comma 4, della

---

<sup>18</sup> Deliberazione dell'Autorità n. 585/2012/R/idr, del 28 dicembre 2012, recante "Regolazione dei servizi idrici: approvazione del metodo tariffario transitorio (MTT) per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013" e Allegato A, recante "Regolazione tariffaria dei servizi idrici per

deliberazione 88/2013/R/idr, art.7<sup>19</sup>, comma 4, della deliberazione 643/2013/R/idr<sup>20</sup> e 10, comma 5, della deliberazione 664/2015/R/idr).

L'ipotesi regolamentare presa in esame è unica e oggettiva e vede il risultato (amministrazione di risultato), in quanto non pone neppure la distinzione tra la condotta in carenza del Gestore, perché non è giunto alla conclusione della formazione del documento ovvero della sua inerzia, laddove non si sia neppure attivato. Inoltre è interessante osservare che la redazione e la pubblicazione della Carta dei servizi da parte del Gestore, anche se rappresentano condotte obbligatorie, per diretta espressione del legislatore delegato del 2013, non sono tuttavia corredate da penalizzazioni a se stanti, per la condotta inerte ovvero per il mancato corredo di tale documento fondamentale o per la sua mancata pubblicazione. Difatti, anche se Arera introduce formalmente una conseguenza sfavorevole per il Gestore, non si può parlare di una vera sanzione, ma per lo più di una intimidazione ritorsiva, giacché la condotta punitiva (sospensione dall'aggiornamento tariffario) non è posta in senso diretto e causalmente funzionale a sopperire alla mancanza della carta dei servizi, ma piuttosto a incentivare la detta condotta.

Di poi, lo studio approfondito della casistica che vede i Gestori omettere di corredarsi della Carta di servizio e le delibere consequenziali che hanno accertato tale inadempimento<sup>21</sup>, non correlano la sospensione o l'esclusione dall'aggiornamento tariffario quale diretta conseguenza della carenza di tale documento. Nelle medesime si legge l'immediata diffida e l'assegnazione del termine di 60 giorni per dotarsi della carta di servizio. Diversamente la "sanzione" della esclusione dall'aggiornamento, e in altre circostanze anche

---

le gestioni conformi alla legge 36/94 e al d.lgs. 152/06 e per la vendita di servizi all'ingrosso" e successive modifiche e integrazioni.

<sup>19</sup> Deliberazione dell'Autorità 88/2013/R/idr del 28 febbraio 2013 "Approvazione del metodo tariffario transitorio per le gestioni ex-CIPE (MTC) per la determinazione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013 – modifiche e integrazioni alla deliberazione 585/2012/R/idr" e Allegato 1 "Regolazione tariffaria dei servizi idrici per le gestioni soggette alla regolazione tariffaria CIPE" e successive modifiche e integrazioni.

<sup>20</sup> Deliberazione dell'Autorità n. 643/2013/R/idr del 27 dicembre 2013 "Approvazione del metodo tariffario idrico e delle disposizioni di completamento" e Allegato A recante il "Metodo tariffario idrico (MTI)" e successive integrazioni e modificazioni.

<sup>21</sup> Vd. esempio Deliberazione 444/2014/R/idr dell'11 settembre 2014 rubricato "Esclusione dall'aggiornamento tariffario per il servizio idrico di talune gestioni dell'ATO unico della Regione Molise, per il primo periodo regolatorio 2012-2015. La Regione Molise, tra cui il Comune di Isernia, alla data del 31 gennaio 2014, risultava non aver adottato la Carta dei servizi. Deliberazione 23 ottobre 2014 523/2014/r/idr esclusione dall'aggiornamento tariffario, nonché determinazione d'ufficio delle tariffe del servizio idrico, per talune gestioni operanti nel territorio della Regione Calabria, con riferimento al primo periodo regolatorio 2012-2015.

dell'attuazione dei poteri sostitutori di determinazione della tariffa da parte di Arera, è consequenziale ad altre inadempienze del Gestore.

L'Autorità ha esercitato il potere di sospensione e sostitutivo determinando d'ufficio (art. 2, comma 7, deliberazione 347/2012/R/idr)<sup>22</sup> la tariffa nei casi<sup>23</sup> in cui il gestore non abbia fornito, in tutto o in parte, i dati richiesti o le fonti contabili obbligatorie o la modulistica prevista, ovvero laddove sia risultato che il gestore abbia indicato elementi di costo o di investimento superiori a quelli presenti nelle fonti contabili obbligatorie oppure laddove non disponesse di atti, dati e informazioni necessarie alla determinazione tariffaria, così determinando la tariffa d'ufficio.

Quanto illustrato porta ad avanzare una riflessione rilevante laddove la Carta dei servizi sembra essere inquadrata solo come un elemento formale.

La riflessione nasce dalla considerazione, per nulla ipotetica, che il gestore possa ben osservare le norme di legge a livello euro-unitario, nazionale e regolamentare dell'Arera e omettere la predisposizione di tale documento, o degli aggiornamenti, e procedere con sistemi alternativi osservando e forse anche migliorando il rapporto gestore-utente. La stessa considerazione vale allorché il gestore dichiara che l'utente possa venire a conoscenza della Carta dei servizi dopo la sottoscrizione del contratto di utenza<sup>24</sup>.

Ebbene, anche sotto questo profilo può sorgere una importante riflessione se la Carta dei servizi, che prevede ai fini della redazione e pubblicazione talune modalità prescrittive precise, possa accogliere anche figure simili diversificate.

Si prenda in esame un Gestore che proceda correttamente ad applicare la normativa in tema ad es. di tariffazione e intenda promuovere un servizio differente di conoscibilità dei diritti in capo all'utente es. tramite volantinaggio, servizio televisivo, trasmissione via pec ai singoli utenti etc..

---

<sup>22</sup> Deliberazione 347/2012/R/idr del 2 agosto 2012, "Definizione dei contenuti informativi e delle procedure di raccolta dati in materia di servizio idrico integrato".

<sup>23</sup> La deliberazione 585/2012/R/idr (art. 6 comma 7) e la deliberazione 88/2013/R/idr (4, comma 7) la deliberazione 643/2013/R/idr (5, comma 7) prevedono che, laddove ricorrano le casistiche indicate al citato articolo 2, comma 7, deliberazione 347/2012/R/idr, la tariffa sia determinata d'ufficio ponendo il moltiplicatore tariffario teta ( $\vartheta$ ) pari a 0,9. E in altre circostanze a 1.

<sup>24</sup> Ex multis Carta del Servizio approvata con delibera n. 671 del 21 giugno 2018 Autorità d'Ambito n. 2 "Biellese, Vercellese, Casalese" aggiornata al dicembre 2018.

Tale gestore sarebbe diretto a subire una sanzione consequenziale per la mera assenza della dotazione della Carta dei servizi? e a che titolo e quale giurisdizione sarebbe adita per la sua tutela?.

In questo contesto potrebbe essere ben invocata la giurisprudenza sopra richiamata sempre in tema di pubblicazione online delle linee guida della p.a. che proclama l'assenza della lesione di un diritto soggettivo immediato e quindi la carenza dell'interesse all'azione.

L'utente può avocare la tutela avanti al Giudice ordinario per far valere la lesione effettiva e immediata di un diritto soggettivo. Vi sarebbero dubbi sulla giurisdizione amministrativa e sull'interesse ad agire da parte dell'Autorità quanto alla mera assenza della Carta dei servizi o alla sua mancata pubblicazione sul sito del gestore.

Si deve proporre una risposta negativa ai quesiti posti anche sotto un altro aspetto laddove il Gestore ometta la pubblicazione online e rispetti i criteri ad esempio qualitativi della risorsa. Difatti, anche ai sensi della normativa euro-unitaria sarebbero comunque rispettati gli obblighi imposti dalla Direttiva 2000/60/CE, in ossequio al principio di effettività e proporzionalità degli obiettivi idrici.

Dall'esame approfondito delle delibere di Arera emerge pertanto che Arera ha proceduto solo ad rimprovero formale verso il Gestore e non sanzionatorio, optando per un intervento diretto solo quando l'Autorità abbia accertato, in contraddittorio, anche violazioni sostanziali rilevanti sottese alle condotte che dovevano essere indicate e rispettate nella Carta dei servizi da pubblicare online.

Difatti nelle proprie deliberazioni anche quando Arera ha ravvisato l'assenza della adozione della Carta di servizi (e di conseguenza la omessa sua pubblicazione sul sito) in capo ad un Gestore, non ha proceduto ad una automatica apertura del procedimento sanzionatorio, sul presupposto dell'assenza o del mancato assolvimento a tale obbligo imposto (anche) dalla legge, bensì ha proceduto ad una diffida (assegnando termine ora 60 ora 180 gg per provvedere) e in contemporanea a richiedere adempimenti sostanziali di informativa e di documentazione probatoria a sostegno e di poi a valutarne la condotta ai fini dell'apertura di un procedimento sanzionatorio.

Arera ha sempre evidenziato la natura sostanziale della Carta dei servizi in stretta correlazione con i principi sopra indicati, trasparenza, conoscenza e conoscibilità dei diritti dell'utente finale etc. con l'effetto che richiede la

predisposizione della Carta dei servizi ai Gestori quale controllo semplificato della loro corretta applicazione della normativa.

Si noti, inoltre, che nelle ipotesi di inadempienze del Gestore che compromettano la risorsa idrica o l'ambiente ovvero che non consentano il raggiungimento dei livelli minimi del servizio, il codice dell'ambiente ha previsto poteri di sostituzione a cascata.

Qualora il gestore non abbia provveduto ad adottare la Carta dei servizi, con conseguente perdurante ed effettiva lesione del diritto degli utenti finali ad una esatta conoscenza delle condizioni contrattuali e dei livelli qualitativi delle condizioni di erogazione del SII, Arera irroga sanzioni amministrative pecuniarie. In caso di reiterazione delle violazioni Arera ha la facoltà, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, di sospendere l'attività di impresa fino a 6 mesi ovvero proporre al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione.

### ***3.2 Inadempimento del gestore alle condotte statuite nella Carta dei servizi. Risoluzioni stragiudiziali, indennizzo automatico e poteri sanzionatori di ARERA***

Diverso dall'inquadramento di cui sopra si pone il mancato rispetto da parte del Gestore o dei soggetti affidatari del medesimo nei confronti degli standards specifici, indicati nella Carta. Una condotta che comporta il riconoscimento di un indennizzo automatico in favore dell'utente.

Proprio in quanto la Carta dei servizi nelle *public utilites* costituisce la fonte di obbligazioni unilaterali in capo al gestore del servizio, in quanto causa di integrazione *ab externo* dei c.d contratti di utenza pubblica<sup>25</sup>, la violazione comporta un'azione risarcitoria. Così nei casi di mancato rispetto degli standards specifici, indicati nella carta, l'utente ha diritto ad un indennizzo automatico<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> F. CARINGELLA, Compendio di diritto amministrativo, Dike 2017, Cap. III pag. 90.

<sup>26</sup> Deliberazione Arera 27/12/2017 n. 917/2017/r/IDR Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato (RQTI). Recepimento in carta dei servizi di standard specifici RQTI e indennizzi automatici; Deliberazione Arera 23/12/2015 n. 655/2015/R/IDR Definiti livelli specifici e generali di qualità contrattuale e individuati tempi massimi e standard minimi di qualità nonché indennizzi automatici; Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1 art. 8 Le carte indicano in modo specifico i diritti anche di natura risarcitoria che gli utenti possono esigere.

Tale postulato risulta di una chiarezza cristallina al punto di aver previsto<sup>27</sup> che la stessa Carta dei servizi deve includere anche le modalità di risoluzione delle controversie stragiudiziali. Orbene, la mancata predisposizione della Carta non fa venir meno i diritti che con quel documento devono essere disciplinati. Quale strumento di informazione, comunicazione e tutela dei diritti dell'utente, incombe al Gestore approntare le modalità per procedere alla risoluzione extragiudiziale delle controversie.

Arera ha previsto (Deliberazione 1 febbraio 2018 n. 55/2018/E/IDR) l'estensione al settore idrico del sistema di tutele e per la risoluzione extragiudiziale delle controversie già attive per i consumatori e utenti dei settori dell'energia elettrica e del gas<sup>28</sup>.

Dall'1 luglio 2018, l'utente che ha sporto reclamo, in caso di risposta insoddisfacente da parte del gestore, potrà accedere al Servizio Conciliazione dell'Autorità o utilizzare altri strumenti di conciliazione disponibili, anche su base locale.

### ***3.3 Carta dei servizi strumento di controllo: immediato***

La Carta dei servizi è un documento che deve essere adottato in conformità allo schema generale di riferimento recato nel d.P.C.M. 29 aprile 1999<sup>29</sup>, peculiare del servizio idrico integrato, in cui sono specificati i livelli qualitativi attesi per i servizi erogati e le loro modalità di fruizione, incluse le regole di relazione tra utenti e gestore.

Lo stesso schema deve essere osservato anche per gli aggiornamenti o le revisioni della Carta ogni qual volta si verificano mutamenti normativi, tecnologici ovvero della qualità richiesta dagli Utenti e in relazione alle specifiche richieste di ARERA.

---

<sup>27</sup> D.lgs. n. 168/2010 art. 3 e 11 Bandi di gara per affidamento servizio prevedono carte dei servizi e possibilità di risoluzione extragiudiziale delle controversie; Legge n. 69/2009 art. 30 Obbligo di prevedere in "Carta dei servizi" modalità di risoluzione extra giudiziale delle controversie.

<sup>28</sup> Vd. anche Deliberazione Arera 209/2016/E/com Testo integrato conciliazione (TICO). In vigore dal 1° luglio 2018; D. L. 6 agosto 2015, n. 130 Attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, apportando modifiche alla parte V del Codice del consumo.

<sup>29</sup> D.lgs. n. 286/1999 Capo III e art. 11 Qualità servizi pubblici/parametri guida per la redazione di carte dei servizi; D.P.C.M. 29 aprile 1999, recante "Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato" in cui sono specificati i livelli qualitativi attesi per i servizi erogati e le loro modalità di fruizione, incluse le regole di relazione tra utenti e gestore.

L'Arera ha previsto unitamente alla normazione di dettaglio quale modello di disciplina del rapporto EGA/Gestore che<sup>30</sup> la Convenzione tipo debba contenere la Carta dei servizi. A tal fine è intervenuta anche in singole territorialità, come nell'ambito della Regione Lombardia ove al fine di promuovere l'adozione della carta servizi da parte dei gestori, con delibera n. 8/8129 del 1 ottobre 2008 ha approvato uno schema tipo della Carta dei Servizi del Settore Idrico, come modello di riferimento sia per gli Uffici d'Ambito, sia per i gestori del servizio idrico<sup>31</sup>.

ARERA nell'esercitare le sue funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici, è intervenuta a più riprese sul tema della tutela dei diritti e degli interessi degli utenti, approvando diverse deliberazioni e stabilendo che i gestori devono pubblicare sul proprio sito la Carta servizi e le informazioni relative alla qualità dell'acqua fornita.

Un'ulteriore condotta che si può verificare è quella dell'adozione della Carta dei servizi incompleta dei rilievi fondamentali o meno della condotta che il Gestore deve tenere.

Di certo, la Carta dei servizi laddove include tutte le condotte del gestore si presenta un ottimo e agevole strumento di verifica, in particolare delle delibere dell'Arera. Ad esempio attraverso la Carta di qualità del servizio idrico, l'Autorità può verificare il rispetto della normativa tra le quali : deliberazione dell'Autorità 6/2013/R/com del 6 gennaio 2013 recante "Disposizioni in materia di agevolazioni tariffarie e rateizzazione dei pagamenti per le popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi nei giorni del 20 maggio 2012 e successivi" e successive modifiche e integrazioni; deliberazione dell'Autorità n. 655/2015/R/idr del 23 dicembre 2015 "Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono" e Allegato A recante "Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono" e successive modifiche e integrazioni; deliberazione dell'Autorità 28 dicembre 2015, 664/2015/R/idr, "Approvazione del metodo tariffario idrico

---

<sup>30</sup> Deliberazione Arera 23 dicembre 2015 n. 656/2015/IDR Convenzione tipo prevede adozione Carta servizi. Cfr. Art. 3, comma 1 lett. b) del D.P.C.M. del 20 luglio 2012 (G.U. 3 ottobre 2012), laddove l'A.R.E.R.A "predispone, ai sensi dell'art. 151 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori".

<sup>31</sup> D.L. n. 163/1995 convertito in L. n. 273/95 Schemi di riferimento carte dei servizi pubblici e loro adozione; Direttiva del Presidente del Consiglio 27.1.94 Definizione dei principi a cui deve uniformarsi l'erogazione dei servizi pubblici.

per il secondo periodo regolatorio MTI-2” nonché il suo Allegato A recante “Metodo tariffario idrico 2016-2019”; deliberazione dell’Autorità 5 maggio 2016, 218/2016/R/idr, “Disposizioni per l’erogazione del servizio di misura del servizio idrico integrato a livello nazionale” e Allegato A “Regolazione del servizio di misura nell’ambito del servizio idrico integrato a livello nazionale” .

Tuttavia, si deve rammentare che la procedura della redazione della Carta dei servizi sottostà alla approvazione dell’Ente di Governo d’Ambito (così come disposto dall’art.2 comma 461 lett. c) della L. 244/2007). Ciò avviene dopo un percorso di confronto con il Gestore e con le Associazioni degli Utenti. Peculiari sarebbero le problematiche che si potrebbero verificare da una carenza o da un ritardato esercizio dei detti poteri da parte dell’EGA

Difatti, deve essere evidenziato che spesso e volentieri le Carte di servizio del Gestore non sono immediatamente pubblicate on line o comunicate all’utente, ma solo dopo l’approvazione dell’EGA, con la conseguenza che lo studio sulle Carte di servizio nel settore idrico consente di notare prescrizioni e decorrenze temporali sfasate, ovvero dove si legge ad esempio l’applicazione di una detta normativa a partire da una determinata data (es 1 gennaio 2018) a fronte di una pubblicazione o conoscibilità della medesima Carta a fine anno (es dicembre 2018). Questi sono aspetti nevralgici che non consentono neppure un intervento efficace del procedimento sanzionatorio da parte di ARERA, giacché l’eventuale procedimento istruttorio comporterebbe un lasso temporale più ampio e quindi *inutiliter* data.

Rimane comunque all’Autorità il compito di verificare l’adeguatezza alle esigenze dell’utenza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato dai Gestori come fissati nella Carta del Servizio rispetto alle delibere di regolamentazione e alle normative di riferimento.