

***INDIRIZZI GENERALI
PER LA REDAZIONE DI UN
CONTRATTO DI SERVIZIO
e allegata
carta degli utenti***

Novembre 2009

Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino

Riproduzione, anche parziale, vietata senza autorizzazione

COMITATO SCIENTIFICO

Prof. Federico Bona Galvagno, Magistrato (Presidente), dott. Marco Benacchio (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Direzione Trasporti), ing. Andrea Cirelli (Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani dell'Emilia Romagna); avv. Lucia Pizzurra (Garante regionale del servizio idrico integrato del Lazio)

GRUPPO TECNICO

Avv. Ignazio Sillitti (coordinatore), avv. Antonio Ciccia, prof. Adelmo Crotti, prof. Giuseppe Genon, dott. Pierfranco Risoli

AGENZIA PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DEL COMUNE DI TORINO

Commissione amministratrice

Carlo Foppa (Presidente), Francesco Bruno, Mario Cifarelli, Michela Favaro, Susanna Fucini, Massimiliano Motta, Riccardo Negro, Angela Maria Rosolen

Struttura

Enrico Bayma (Direttore), Alessia Battaglia, Leonardo Bonfanti, Marco Pariani, Michele Pasino, Alberto Ritucci, Marina Serazio, Rita Tavaglione

Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino

Via IV Marzo 19, 10122 Torino.

Per contattare l'Agenzia è possibile scrivere all'indirizzo: agenziaservizi@comune.torino.it oppure telefonare ai numeri 011 4422151 / 011 4422154 o inviare un fax allo 011 4422183.

<http://www.comune.torino.it/consiglio/agenziaservizi>

Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino

Riproduzione, anche parziale, vietata senza autorizzazione

INDICE

<u>INTRODUZIONE.....</u>	<u>1</u>
<u>OGGETTO DEL CONTRATTO.....</u>	<u>2</u>
<u>1.1 Definizione dell'oggetto del contratto.....</u>	<u>2</u>
<u>1.2 Declaratoria natura giuridica dell'affidamento.....</u>	<u>2</u>
<u>1.3 Declaratoria esclusività del servizio.....</u>	<u>2</u>
<u>1.4 Declaratoria aspetti procedurali ex art. 23 bis D.L. 112/2008 (comunicazione all'A.G.C.M., ecc.).....</u>	<u>3</u>
<u>1.5 Declaratoria osservanza dell'articolo 2, lettera b), comma 461, legge 244 del 2007 (consultazione obbligatoria associazioni consumatori).....</u>	<u>3</u>
<u>1.6 Declaratoria osservanza dell'articolo 80 del Regolamento del Consiglio comunale (parere obbligatorio dell'Agenzia).....</u>	<u>3</u>
<u>1.7 Durata del contratto.....</u>	<u>4</u>
<u>2. OBBLIGHI DELL'AFFIDATARIO.....</u>	<u>4</u>
<u>2.1 Piano delle attività, dimensione dell'offerta e programma degli interventi.....</u>	<u>4</u>
<u>2.1.1 Individuazione dell'utenza.....</u>	<u>4</u>
<u>2.1.2 Individuazione ambiti geografici della prestazione.....</u>	<u>4</u>
<u>2.1.3 Individuazione ambiti cronologici della prestazione.....</u>	<u>5</u>
<u>2.1.4 Obblighi di prestazione principale.....</u>	<u>5</u>
<u>2.1.5 Obblighi accessori alla prestazione principale.....</u>	<u>5</u>
<u>2.1.6 Obblighi di programmazione.....</u>	<u>5</u>
<u>2.1.7 Obblighi di miglioramento della prestazione.....</u>	<u>6</u>
<u>2.1.8 Obblighi di incremento della prestazione.....</u>	<u>6</u>
<u>2.1.9 Obblighi di investimento.....</u>	<u>6</u>
<u>2.1.10 Modalità di audit interno specifico.....</u>	<u>6</u>
<u>2.2 Risorse e strumenti.....</u>	<u>6</u>
<u>2.2.1 Individuazione risorse e beni in dotazione.....</u>	<u>6</u>
<u>2.2.2. Modalità di redazione inventario, tempi di consegna, durata affidamento, vincoli di gestione, oneri economici, manutenzioni ordinarie e straordinarie, addizioni e miglioramenti.....</u>	<u>7</u>
<u>2.2.3. Responsabilità civile del gestore connessa ai beni strumentali ed esonero dell'ente pubblico.....</u>	<u>7</u>
<u>2.2.4. Disciplina di proprietà elaborati, proprietà industriale, modelli, brevetti, marchi e segni distintivi.....</u>	<u>8</u>
<u>2.2.5. Modalità di audit interno specifico.....</u>	<u>8</u>
<u>2.3 Condizioni economiche.....</u>	<u>8</u>
<u>2.3.1 Obblighi economici (ad es. "canone") a favore dell'ente pubblico affidante e relativa disciplina interessi moratori in caso di ritardi o inadempimenti.....</u>	<u>8</u>
<u>2.4. Tariffa.....</u>	<u>9</u>

INDIRIZZI GENERALI PER LA REDAZIONE DI UN CONTRATTO DI SERVIZIO

2.4.1 Modalità di determinazione della tariffa.....	10
2.4.2 Eventuale richiamo di prezzario ufficiale.....	10
2.4.3 Eventuali specifiche tecniche nella determinazione della tariffa.....	10
2.4.4 Eventuali clausole di adeguamento tariffario.....	10
2.4.5 Riscossione della tariffa.....	11
2.4.6 Rendicontazione all'ente pubblico affidante.....	11
2.4.7 Aspetti tributari.....	12
2.4.8 Modalità di audit interno specifico.....	12
2.5 Livelli standard del servizio.....	12
2.5.1 Individuazione dei livelli standard di quantità e qualità del servizio.....	12
2.5.2 Adozione sistema di qualità e certificazione.....	13
2.5.3 Modalità di verifica periodica adeguatezza standard di qualità e quantità (art. 2 lettera c, comma 461, l. 244/2007).....	13
2.5.4 Modalità di aggiornamento degli standard di qualità e quantità.....	13
2.5.5 Partecipazione dell'ente pubblico all'individuazione, aggiornamento, controllo sugli standard di qualità e quantità.....	14
2.5.6 Partecipazione del singolo utente all'individuazione, aggiornamento, controllo sugli standard di qualità e quantità.....	14
2.5.7 Partecipazione delle associazioni dei consumatori all'individuazione, aggiornamento, controllo sugli standard di qualità e quantità.....	15
2.5.8 Modalità di audit interno specifico.....	15
2.6. Carta di qualità dei servizi.....	15
2.6.1. Obbligo di redazione e pubblicizzazione della carta di qualità dei servizi, in attuazione della legge 244/2007, art. 2, comma 461.....	15
2.6.2. Modalità di audit interno specifico.....	16
2.7 Sicurezza impianti e lavoro.....	16
2.7.1 Richiamo alla normativa su sicurezza impianti.....	16
2.7.2 Richiamo alla normativa su sicurezza del lavoro.....	16
2.7.3 Obbligo di definire organigramma e livelli di responsabilità eventualmente delegate.....	17
2.7.4 Impegno al rispetto della normativa in caso di attività appaltate o affidate dal gestore a terzi soggetti.....	17
2.7.5 Modalità di audit interno specifico.....	17
2.8 Adempimenti decreto legislativo 231/2001.....	18
2.8.1 Richiamo all'osservanza del decreto legislativo 231/2001.....	18
2.8.2 Modalità di audit interno specifico.....	18
2.9 Adempimenti contabili.....	19
2.9.1 Clausole sulla tenuta della contabilità.....	19
2.9.2 Clausole sul controllo di gestione.....	19
2.9.3 Principi generali del controllo di gestione.....	19
2.9.4 Obblighi contabili.....	20
2.9.5 Rendicontazioni obbligatorie.....	20
2.9.6 Informazioni segmentali.....	20
2.9.7 Basi di ripartizione e di allocazione.....	21
2.9.8 Transfer Pricing.....	21
2.9.9 Clausole sulla certificazione dei bilanci.....	21

2.9.10 Modalità di audit interno specifico.....	22
2.9.11 Direttive di rendicontazione	22
2.10 Qualificazione personale.....	22
2.10.1 Obbligo di assunzione di personale idoneo.....	22
2.10.2 Obbligo di formazione del personale	22
2.10.3 Obbligo di osservanza di leggi e contratti collettivi	23
2.10.4 Modalità di audit interno specifico.....	23
2.11 Rapporti con gli utenti.....	23
2.11.1 Carta degli Utenti.....	23
2.11.2 Individuazione modalità di interazione con singolo utente.....	24
2.11.3 Possibilità per l'utente singolo o associato di presentare reclami, osservazioni e proposte.....	24
2.11.4 Individuazione modalità di interazione con associazioni di utenti.....	25
2.11.5 Tempi di risposta all'utenza o rappresentanza della stessa.....	25
2.11.6 Controllo sui tempi di risposta.....	25
2.11.7 Efficacia della risposta all'utenza o rappresentanza della stessa.....	26
2.11.8 Modalità di controllo di efficacia della risposta.....	26
2.11.9 Istituzione sessione annuale verifica proposte e osservazioni dei cittadini (art. 2 comma, 461, lettera e), legge 244/2007).....	27
2.11.10 Istituzione di un sistema di monitoraggio permanente sotto la diretta responsabilità dell'ente locale (art. 2, comma 461, lettera d), legge 244/2007).....	28
2.11.11 Eventuale costituzione di organismi paritetici per attività di monitoraggio e controllo.....	28
2.11.12 Copertura costi da parte del gestore di attività imposte dall'articolo 2, comma 461, lettera f), legge 244 del 2007.....	29
2.11.13 Modalità di audit interno specifico.....	29
2.12 Rapporto con l'ente pubblico affidante.....	29
2.12.1 Modalità di report periodico.....	29
2.12.2 Oggetto dei report: prestazione, qualità, piani di sviluppo, controllo di gestione	30
2.12.3 Modalità di report a richiesta.....	30
2.12.4 Accesso a notizie, informazioni e documenti	30
2.12.5 Richiamo della normativa sull'accesso dei consiglieri comunali.....	30
2.12.6 Disciplina di collegamenti telematici (rinvio a disciplinare tecnico).....	31
2.12.7 Rispetto del segreto industriale e dell'autonomia delle scelte imprenditoriali.....	31
2.13 Rapporto con l'Agenzia per i servizi pubblici locali.....	32
2.13.1 Richiamo alle norme dello Statuto della Città di Torino.....	32
2.13.2 Accesso a notizie, informazioni e documenti.....	32
2.13.3 Oggetto dei report: prestazione, qualità, piani di sviluppo.....	32
2.13.4 Modalità di report periodico.....	32
2.13.5 Modalità di report a richiesta.....	32
2.13.6 Disciplina modalità e tempi della risposta.....	32
2.13.7 Richiamo a rispetto codice della privacy per rendere possibile richiesta di accesso.....	33
2.13.8 Disciplina di collegamenti telematici (rinvio a disciplinare tecnico ad hoc).....	33
2.13.9 Richiamo rispetto segreto industriale e autonomia scelte imprenditoriali.....	33

<u>3. OBBLIGHI DELL'ENTE PUBBLICO</u>	<u>33</u>
<u>3.1 Eventuale trasferimento risorse e beni strumentali</u>	<u>33</u>
<u>3.2. Obblighi economici a favore del gestore e relativa disciplina, interessi moratori in caso di ritardi o inadempimenti</u>	<u>34</u>
3.2.1 Determinazione degli obblighi economici.....	34
3.2.2 Adeguamento degli obblighi economici.....	34
<u>4. ESECUZIONE DEL CONTRATTO</u>	<u>35</u>
<u>4.1 Esecuzione delle prestazioni</u>	<u>35</u>
4.1.1 Possibilità, limiti e condizioni di appalto o sub affidamento delle prestazioni principali.....	<u>35</u>
4.1.2. Possibilità, limiti e condizioni di appalto o sub affidamento delle prestazioni accessorie.....	<u>36</u>
4.1.3 Richiamo osservanza normativa su procedure di evidenza pubblica (codice dei contratti, d.lgs 163/2006).....	<u>36</u>
4.1.4 Divieto di cessione del contratto.....	<u>37</u>
4.1.5 Garanzie reali o personali relative a esatta esecuzione da parte del gestore e da parte di appaltatori o subaffidatari.....	<u>37</u>
4.1.6 Esclusione responsabilità dell'ente pubblico per danni a terzi in relazione all'esecuzione del servizio o derivanti dai beni in dotazione.....	<u>37</u>
4.1.7 Obblighi assicurativi a carico soggetto gestore a garanzia di terzi ed obbligo di consegna all'ente pubblico dei contratti di assicurazione.....	<u>38</u>
4.1.8 Modalità di controllo della esatta esecuzione del contratto.....	<u>38</u>
4.1.9 Istituzione sessione annuale verifica funzionamento dei servizi (art. 2, lettera e), comma 461, legge 244/2007).....	<u>39</u>
4.1.10 Clausola di continuità del servizio.....	<u>39</u>
4.1.11 Modalità di audit interno specifico.....	<u>40</u>
<u>4.2 Reclami, clausole penali e clausole premiali</u>	<u>40</u>
4.2.1 Modalità di presentazione reclami da parte dell'utenza singola o associata.....	<u>40</u>
4.2.2 Clausole penali per inadempimenti.....	<u>41</u>
4.2.3 Sistema di clausole penali graduate per diversi livelli di inadempimento.....	<u>41</u>
4.2.4 Modalità di applicazione e riscossione delle penali.....	<u>42</u>
4.2.5 Previsione di indennizzi a forfait automatici a favore degli utenti.....	<u>42</u>
4.2.6 Istituzione sessione annuale di verifica sui reclami, ai sensi dell'art. 2, comma 461, legge 244/2007.....	<u>42</u>
4.2.7 Clausole premiali	<u>42</u>
4.2.8 Modalità di audit interno specifico.....	<u>43</u>
<u>5. VICENDE MODIFICATIVE E SCIoglimento DEL CONTRATTO</u>	<u>43</u>
<u>5.1 Modalità di modifiche contrattuali</u>	<u>43</u>
<u>5.2 Ipotesi di scioglimento</u>	<u>44</u>
<u>5.3 Modalità di revoca per ragioni di interesse pubblico</u>	<u>44</u>
<u>5.4 Disciplina dei rapporti al momento della cessazione del contratto con riferimento a beni in dotazione, miglioramenti, addizioni</u>	<u>45</u>

<u>6. CONTENZIOSO.....</u>	<u>45</u>
<u>6.1 Eventuali deroghe a tutela giudiziaria ordinaria (rapporti tra ente pubblico e soggetto gestore).....</u>	<u>45</u>
<u>6.2 Clausola di continuità del servizio.....</u>	<u>45</u>
<u>ALLEGATO: CARTA DEGLI UTENTI.....</u>	<u>45</u>

INTRODUZIONE

La serie di quattro articolati che inizia con questo fascicolo è stata elaborata dall’Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino con l’ausilio di un gruppo tecnico formato da avvocati, commercialisti e docenti del Politecnico di Torino, sotto la supervisione di un comitato scientifico composto da esperti illustri, che hanno cercato di tradurre in formulazioni a contenuto giuridico-economico le loro esperienze, maturate in anni di lavoro nel mondo accademico, al governo, in magistratura e presso autorità indipendenti che sovrintendono ai servizi pubblici.

I due gruppi di lavoro hanno quindi varato un complesso di documenti, così suddivisi:

- a) indirizzi generali per la redazione di un contratto di servizio;
- b) alcuni indirizzi particolari, aggiuntivi ai primi, per la redazione di contratti di servizio nei settori del trasporto pubblico locale, delle risorse idriche e dell’igiene ambientale.

I documenti compresi nel punto b) integrano il documento a) principale, che viene presentato nelle pagine seguenti, sostituendone alcune clausole e aggiungendo avvertenze e annotazioni particolarmente significative per gli specifici servizi presi in esame.

Sono inoltre state predisposte, quali allegati dei relativi contratti di servizio, quattro “carte degli utenti”, delle quali le ultime tre svolgono anch’esse una funzione integrativa rispetto alla prima, a carattere generale. Tali carte, che completano il complesso della strumentazione offerta agli amministratori e agli altri operatori pubblici interessati, dovrebbero essere predisposte, a nostro parere, per definire i livelli minimi di diritti dei cittadini e rimanere in vigore sino all’emanazione delle vere e proprie carte dei servizi, allo scopo di evitare un vuoto normativo e conseguenti possibili violazioni dei diritti dei cittadini da parte dei soggetti concessionari, senza che i cittadini medesimi abbiano la possibilità di rivalersi.

In considerazione della natura di questa Agenzia e del suo ruolo di supporto alle funzioni di indirizzo e controllo sui servizi pubblici locali esercitato dalle assemblee elettive, la forma utilizzata nel testo è quella degli “indirizzi”. Il materiale qui presentato è stato infatti redatto per fornire una base di discussione e di analisi per la messa a fuoco dei punti principali che i consigli comunali e gli altri organi competenti desiderano vedere trasformati in obblighi puntuali per i gestori dei servizi pubblici locali, al fine di garantire agli utenti e ai cittadini in genere l’erogazione di tali servizi con la massima attenzione e tutela possibile per la loro qualità e per quella del rapporto con tutti i soggetti coinvolti. Cittadini e utenti i quali sono, a ben vedere, i principali destinatari dei risultati dell’esercizio e, in definitiva, coloro per conto dei quali tali servizi sono gestiti e ai quali di tale gestione si deve puntualmente rendere conto.

Gli indirizzi qui contenuti sono stati formulati a partire dall’ipotesi che sembrava più complessa, ovvero quella della redazione di un contratto di servizio da stipulare con un soggetto privato, affidatario del servizio in seguito a gara. Ma il loro contenuto potrà senz’altro essere utilizzato come spunto per la redazione di regolamenti di gestione e disposizioni di servizio che vedano come destinatari soggetti con rapporti più organici con la pubblica amministrazione, come nel caso delle gestioni dirette e delle altre forme di *in house providing*. Potrà anche essere utilizzato per sostanziare il mandato conferito ai propri rappresentanti presso assemblee di società, consorzi, agenzie e altri consessi deliberativi di enti concedenti a composizione plurima. Le controparti potenziali di questo lavoro potranno essere imprenditori individuali, società – private, pubbliche o miste -, aziende speciali, unità organizzative interne agli enti. Dalle imprese commerciali alle cooperative, dai consorzi alle fondazioni e associazioni; questi indirizzi sono stati pensati per risultare d’aiuto in tutte le ipotesi citate, e altre ancora, con la sola avvertenza di provvedere agli opportuni adattamenti, che saranno differenziati in relazione all’intensità e alle modalità di esercizio del potere di direzione esercitabile all’ente pubblico e alla particolare natura giuridica del soggetto di volta in volta individuato come il gestore ottimale.

Servizi universali o a domanda individuale, a rilevanza economica o privi di tale caratteristica, culturali, sportivi, sociali, sanitari; non vi sono virtualmente settori di attività che non

possano giovare di una corretta regolazione dei rapporti tra concedente, concessionario, utenti e cittadini in genere. Questi modelli vogliono offrire un contributo concreto e immediatamente fruibile per tutte le ipotesi che amministratori e tecnici degli enti pubblici si trovano a dover governare per assicurare alla loro comunità di riferimento una gestione che garantisca l'erogazione di servizi della più alta qualità possibile.

Un contributo che mettiamo a disposizione di tutti i soggetti interessati, senza avere la presunzione che sia immune da lacune, e che ci auspichiamo sia integrato e migliorato da enti locali, aziende, associazioni di tutela dei cittadini, organizzazioni sindacali dei lavoratori dei servizi.

OGGETTO DEL CONTRATTO

1.1 DEFINIZIONE DELL'OGGETTO DEL CONTRATTO

L'oggetto rappresenta il punto centrale del contratto. Nella sua indicazione si deve aver cura di definire con chiarezza gli obblighi del gestore e l'ambito territoriale interessato dalle sue attività, la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva.

Esso deve quindi essere il più completo ed esaustivo possibile, anche in considerazione del fatto che, dopo la scelta dell'aggiudicatario, l'oggetto non potrà più essere in alcun modo modificato senza una nuova procedura di gara.

Potranno essere fatte salve limitate eccezioni oggetto di specifica disciplina contenuta in apposite clausole (da richiamare espressamente), le quali consentiranno la possibilità di modificare, a determinate condizioni, il contenuto di singole disposizioni contrattuali.

Nel caso di affidamento di una pluralità di servizi, deve contenere tutti gli elementi necessari ed indefettibili per la corretta delimitazione e definizione dell'oggetto relativo ai singoli servizi affidati congiuntamente allo stesso gestore.

1.2 DECLARATORIA NATURA GIURIDICA DELL'AFFIDAMENTO

Si tratta di indicare, in modo più puntuale rispetto a quanto sommariamente indicato nel preambolo del contratto:

1) la natura giuridica dell'affidamento a favore del gestore; e quindi, nei casi consentiti dalla normativa vigente:

a) gestione diretta, mediante consorzi, aziende speciali ecc. (cosiddetto *in house providing*);

b) affidamento a soggetto formalmente terzo, ma nei cui confronti l'ente pubblico titolare del capitale sociale esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici e a condizione che svolga l'attività prevalente a favore dell'ente pubblico stesso (quasi *in house providing*);

c) esternalizzazione del servizio mediante aggiudicazione di una concessione di gestione dello stesso effettuata all'esito di una procedura di gara ad evidenza pubblica;

d) affidamento ad una società a capitale misto, realizzato attraverso un'unica procedura di gara, con la quale venga scelto il socio privato e venga affidato il servizio;

2) le ragioni che hanno indotto l'ente pubblico a scegliere tale modalità di affidamento.

1.3 DECLARATORIA ESCLUSIVITÀ DEL SERVIZIO

Con la clausola di esclusività l'ente pubblico garantisce al gestore la possibilità di operare in regime di monopolio riguardo all'attività oggetto del contratto di affidamento. Poiché tale

previsione si pone astrattamente in contrasto con i principi generali dettati dalla normativa europea (tutela della concorrenza), deve sempre essere giustificata da specifiche esigenze quali, ad esempio: assicurare un migliore servizio attraverso la possibilità di economie di scala, che consentano riduzione dei costi, contenimento delle tariffe, maggiori investimenti; una migliore organizzazione generale; riduzione dei costi di coordinamento e delle diseconomie derivanti da carenze di armonizzazione tra gestioni diverse ecc.

È pertanto necessario che l'ente pubblico, nell'attribuire i diritti di esclusiva, ove non diversamente previsto dalla legge, verifichi che l'eventuale realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali non risulti maggiormente idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.

1.4 DECLARATORIA ASPETTI PROCEDURALI EX ART. 23 BIS D.L. 112/2008 (COMUNICAZIONE ALL'A.G.C.M., ECC.)

Questa clausola riguarda solo le ipotesi di contratto di servizio stipulato nei casi di affidamento diretto, secondo il modello c.d. del quasi *in house providing*.

Si tratta pertanto di indicare che l'affidamento diretto è stato effettuato rispettando quanto previsto dalla specifica normativa in materia.

1.5 DECLARATORIA OSSERVANZA DELL'ARTICOLO 2, LETTERA B), COMMA 461, LEGGE 244 DEL 2007 (CONSULTAZIONE OBBLIGATORIA ASSOCIAZIONI CONSUMATORI)

In conseguenza di quanto previsto dalla norma sopra citata, la bozza del contratto di servizio dovrà essere comunicata in tempo utile alle associazioni dei consumatori. In occasione di tale consultazione, l'ente pubblico sarà tenuto a prendere in considerazione le eventuali osservazioni e proposte provenienti dalle associazioni dei consumatori, indirizzate a garantire una migliore tutela dei loro diritti, nonché un'adeguata qualità, universalità ed economicità delle attività da affidare al gestore esterno, ed a motivare in modo soddisfacente gli eventuali mancati accoglimenti dei rilievi svolti.

Ove ritenuto opportuno, la procedura della pubblica audizione può essere sostituita con la pubblicazione della bozza di contratto sul sito istituzionale dell'ente pubblico e la previsione di un congruo termine entro il quale possono essere avanzate in via telematica le osservazioni e proposte di cui sopra.

Il contratto di servizio, inoltre, potrebbe prevedere la limitazione alla partecipazione delle sole associazioni maggiormente rappresentative, individuate il più possibile con parametri oggettivi (ad es. l'iscrizione presso l'apposito albo tenuto presso la Regione Piemonte).

1.6 DECLARATORIA OSSERVANZA DELL'ARTICOLO 80 DEL REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO COMUNALE (PARERE OBBLIGATORIO DELL'AGENZIA)

La bozza del contratto darà conto della sua avvenuta trasmissione all'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino per l'espressione del parere di cui all'art. 80 del Regolamento del Consiglio comunale, e del contenuto di tale parere, motivando adeguatamente l'eventuale decisione di discostarsene, in tutto o in parte.

Considerata la complessità della materia, la proposta di deliberazione e tutti i suoi allegati dovranno essere noti all'Agenzia in tempo utile per potere esprimere un parere approfondito.

1.7 DURATA DEL CONTRATTO

Deve essere indicata puntualmente la durata del contratto che corrisponde, normalmente, alla durata della gestione del servizio dato in concessione. Occorre precisare sia la sua decorrenza, sia la durata di validità del contratto nel suo complesso, la quale non può che essere strettamente collegata alla durata dell'affidamento della correlata concessione di gestione del servizio.

Nella definizione della durata del contratto occorre mediare fra opposte esigenze. Infatti, quanto minore è la durata contrattuale, tanto maggiore sarà il grado di concorrenza nel sistema. Una maggior durata del contratto, inoltre, riduce il potere negoziale e di controllo sulla prestazione da parte dell'ente pubblico.

Appare d'altra parte opportuno e consigliabile che la durata dell'affidamento – fermo restando il rispetto di eventuali norme di settore cogenti che specificatamente si occupino di questo profilo – sia sempre commisurata alla tipologia ed alla rilevanza degli investimenti a carico del soggetto gestore richiesti nel bando di gara e nei documenti ad esso allegati, così da garantire il periodo minimo necessario per il loro ammortamento. Occorre infine rilevare che, al ridursi dell'intervallo di tempo fra le successive contrattazioni, si accrescono i costi amministrativi di gestione del sistema concorsuale.

Criterio importante di cui tener conto nella valutazione oggetto della presente clausola è inoltre la normativa comunitaria in materia di modifiche contrattuali successive all'affidamento, trattata nel successivo punto 5.1. Una grande attenzione a questo aspetto va posta quando il servizio oggetto del contratto è particolarmente soggetto a trasformazioni ed innovazioni.

Potrà essere prevista nel contratto, a seguito di formale richiesta dell'ente affidante, una proroga delle attività di gestione oggetto del contratto esclusivamente per il necessario a garantire continuità all'erogazione del/i servizio/i oggetto del contratto in favore dei cittadini utenti. Per tali ipotesi dovranno essere dettagliatamente disciplinate le modalità della richiesta da parte dell'ente pubblico e le condizioni (comprese quelle di carattere economico) alle quali il gestore sarà tenuto ad esercitare il servizio durante tale periodo di proroga.

2. OBBLIGHI DELL'AFFIDATARIO

2.1 PIANO DELLE ATTIVITÀ, DIMENSIONE DELL'OFFERTA E PROGRAMMA DEGLI INTERVENTI

2.1.1 Individuazione dell'utenza

La finalità della clausola è definire i soggetti fruitori del servizio.

Il contratto di servizio deve precisare se vi siano categorie di utenti specifici, ai quali le prestazioni sono riservate o garantite in modo particolare. Peraltro la specificazione può derivare dalla formulazione in unico contesto (non necessariamente con la formulazione di clausole separate nei punti evidenziati nei successivi punti 2.1.2 e 2.1.3)

La clausola risponde all'esigenza di sottolineare che l'accesso al servizio deve avvenire in ossequio ai principi di uguaglianza e parità di trattamento e di non discriminazione.

2.1.2 Individuazione ambiti geografici della prestazione

La clausola risponde alla esigenza di delimitare l'oggetto della prestazione, elemento base per l'applicazione di istituti contrattuali quali sanzioni e clausole penali, vicende modificative del contratto, nonché, ai fini di garantire quanto già indicato al precedente punto 2.1.1, con riferimento alle zone territoriali nelle quali il gestore sarà comunque tenuto a garantire lo svolgimento dell'attività di servizio pubblico ad esso affidata.

2.1.3 Individuazione ambiti cronologici della prestazione

La clausola risponde alla esigenza di individuare l'oggetto della prestazione dal punto di vista temporale (giorni ed orari del servizio ed eventuali diverse modalità di erogazione in ragione del periodo considerato), con particolare riferimento agli standard di qualità e quantità dell'attività di servizio svolte dal gestore e rappresenta, pertanto, un elemento base per la verifica dell'esatta esecuzione del contratto e la conseguente applicazione di istituti contrattuali quali sanzioni, clausole penali e vicende modificative del contratto.

2.1.4 Obblighi di prestazione principale

La clausola è la base per individuare il campo di applicazione di altri istituti contrattuali: sub affidamento del servizio, possibilità di appalto da parte del gestore del servizio, tariffe, obblighi assicurativi e di prestazioni di garanzie, sanzioni e clausole penali, vicende modificative del contratto.

Per prestazione principale si intende il servizio pubblico dedotto nell'oggetto del contratto, come precisato in particolare nelle clausole 2.1.1., 2.1.2. e 2.1.3.

2.1.5 Obblighi accessori alla prestazione principale

La clausola è la base per individuare il campo di applicazione di altri istituti contrattuali: sub affidamento del servizio, possibilità di appalto da parte del gestore del servizio, tariffe, obblighi assicurativi e di prestazioni di garanzie, sanzioni e clausole penali, vicende modificative del contratto

Per obblighi accessori alla principale si intendono obblighi propedeutici, collaterali e comunque connessi allo svolgimento del servizio pubblico dedotto nell'oggetto del contratto, come precisato nella clausola 2.1.4.

2.1.6 Obblighi di programmazione

La clausola risponde all'esigenza sostanziale di adeguamento delle attività svolte dal gestore del servizio all'interesse dell'utenza, con riferimento a parametri tecnici o di andamento socio-economico che si registreranno nel corso della durata della concessione di gestione del servizio.

In tale clausola contrattuale è opportuno prevedere in maniera espressa e puntuale i meccanismi attraverso i quali l'ente pubblico verificherà periodicamente l'adeguatezza dei parametri qualitativi e quantitativi del servizio erogato dal concessionario ed il rispetto dei relativi standard imposti dalle clausole contenute nel contratto di servizio e nelle carte degli utenti e della qualità dei servizi. Analogamente dovrà essere anche previsto il modo attraverso il quale imporre al gestore tutti quei miglioramenti ed adeguamenti delle attività di servizio dallo stesso prestate, per tener conto sia dei reclami che delle proposte ed osservazioni di miglioramento del servizio emerse a seguito delle varie attività di monitoraggio e di consultazione di tutte le parti interessate, disciplinate nelle successive clausole di cui al punto 2.11 alle quali si rinvia.

2.1.7 Obblighi di miglioramento della prestazione

La finalità della clausola è quella di adeguare il proprio livello qualitativo nel corso del tempo, tenendo conto del progresso scientifico e tecnologico.

La clausola raccorda il contratto di servizio alla carta di qualità del servizio e agli obblighi di monitoraggio e controllo del servizio anche in contraddittorio con le associazioni dei consumatori. Si veda quanto già evidenziato nella precedente voce 2.1.6.

2.1.8 Obblighi di incremento della prestazione

La finalità della clausola è definire la prestazione in ottica evolutiva, anche con riferimento a parametri quantitativi, da raccordare ad esempio con flussi demografici o mutamenti socio-territoriali.

La clausola raccorda il contratto di servizio alla carta di qualità del servizio e agli obblighi di monitoraggio e controllo del servizio anche in contraddittorio con le associazioni dei consumatori. Tale aspetto è un diretto succedaneo degli obblighi di programmazione del servizio. Si veda quanto già evidenziato nella precedente voce 2.1.6.

2.1.9 Obblighi di investimento

La finalità della clausola è definire la prestazione in ottica evolutiva. La clausola deve essere raccordata alla definizione della disciplina contrattuale dei beni strumentali utilizzati per la fornitura del servizio.

Nella previsione di obblighi di investimento si dovrà tenere conto dei tempi necessari al loro ammortamento nel momento della individuazione della durata della concessione.

2.1.10 Modalità di *audit* interno specifico

È opportuno che nel contratto di servizio vengano imposti specifici obblighi a carico del gestore di prevedere procedure di controllo interno o di *audit* con riferimento a tutte quelle attività che possono comunque avere un diretto o indiretto riflesso sulla qualità, quantità e sicurezza delle attività di servizio pubblico ad esso affidate.

Gli obblighi di *audit* devono comprendere le modalità di programmazione di tale attività, i criteri per individuare gli *auditor*, obbligo di redazione dei relativi rapporti nonché una periodica verifica delle procedure di controllo interno.

2.2 RISORSE E STRUMENTI

2.2.1 Individuazione risorse e beni in dotazione

Le risorse e i beni che saranno oggetto di trasferimento al gestore del servizio devono essere appositamente elencati.

La dotazione in elenco è infatti un importante parametro per la partecipazione alla gara, la formulazione dell'offerta e la successiva conclusione del contratto di affidamento.

Una maggiore o minore dotazione di beni e risorse può incidere infatti sulle modalità di organizzazione del servizio, sui costi di gestione, sulla sua qualità.

L'elencazione è un adempimento proprio dell'ente pubblico e deve essere precisa perché la sua eventuale incompletezza può incidere sulla regolarità della procedura di affidamento.

Una elencazione erronea, in eccesso o difetto, che sia in contrasto con le successive risultanze della verbalizzazione della presa in consegna dei mezzi e dei beni da parte dell'affidatario, può non solo essere oggetto di controversie con il gestore, ma costituire una forma di contestazione della stessa procedura di gara.

È dunque evidente che l'elenco che individua le risorse, i mezzi, le dotazioni in generale, dovrà essere allegato al contratto di affidamento ed essere richiamato con norma interna come parte integrante di questo.

2.2.2. Modalità di redazione inventario, tempi di consegna, durata affidamento, vincoli di gestione, oneri economici, manutenzioni ordinarie e straordinarie, addizioni e miglioramenti

Per quanto riguarda la redazione dell'inventario, anche in considerazione di quanto espresso nell'articolo precedente (2.2.1), il contratto di affidamento deve prevedere l'obbligo di redazione attraverso la verifica in contraddittorio dell'elenco dei beni.

La consegna dei beni coincide normalmente con il termine iniziale di decorrenza del contratto. L'inventario è redatto in un momento immediatamente precedente o contestualmente alla consegna dei beni stessi.

Alla scadenza dell'affidamento della gestione deve essere previsto l'obbligo in capo al gestore di riconsegna di tutti i beni.

Il contratto di servizio dovrà avere particolare cura nell'individuare gli oneri e le spese necessarie a garantire una corretta gestione e manutenzione dei beni. Tali spese possono avere natura varia (manutenzione ordinaria e straordinaria, riparazioni, imposte, tasse, assicurazioni) e, come regola generale, sono poste normalmente a carico del solo gestore.

Una delle voci più importanti relative agli oneri economici è quella delle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni in dotazione. La regola è che tutte le spese di manutenzione ordinaria sono a carico dell'affidatario. Per la manutenzione straordinaria è bene differenziare le categorie di beni: mentre per i beni mobili e mobili registrati (ad esempio gli automezzi), è consigliabile prevedere l'obbligo di manutenzione straordinaria a carico del gestore, diversamente può considerarsi la disciplina per i beni immobili, per i quali le spese straordinarie sono normalmente a carico dell'ente pubblico proprietario.

Eventuali spese incontrate dal gestore durante l'esecuzione della concessione di gestione per addizioni e miglioramenti ai beni sono a carico dello stesso.

2.2.3. Responsabilità civile del gestore connessa ai beni strumentali ed esonero dell'ente pubblico

La clausola prevede l'esclusione da ogni responsabilità civile dell'ente pubblico affidante per tutti i danni causati o comunque derivanti dall'uso dei beni strumentali in dotazione ed uso del gestore nei confronti dei terzi ed anche dei dipendenti che li utilizzino (a tale riguardo si veda la voce 2.7 in tema di sicurezza degli impianti e lavoro).

Ferma restando l'esclusiva responsabilità del gestore per la responsabilità civile, sarà comunque necessario prevedere appositi obblighi assicurativi a carico del gestore, con indicazione dei rischi che dovranno essere oggetto di copertura assicurativa e dei relativi massimali minimi.

L'ente pubblico deve sempre riservarsi un diritto di verifica dell'effettiva stipula e validità delle polizze da parte del gestore.

2.2.4. Disciplina di proprietà elaborati, proprietà industriale, modelli, brevetti, marchi e segni distintivi

La sottovoce prende in considerazione in primo luogo la proprietà di beni immateriali dell'ente pubblico prima della conclusione del contratto. In questo caso sarà necessario redigere una apposita lista dei diritti di privativa su questi beni immateriali il cui parziale o totale utilizzo potrà essere oggetto di cessione temporanea, esclusiva o parziale, comunque limitata al periodo di efficacia del contratto di affidamento, a titolo oneroso o gratuito, a seconda della tipologia considerata. È comunque bene prevedere i limiti e le precise condizioni nel rispetto delle quali è data la possibilità di utilizzo, soprattutto dei marchi e dei segni distintivi dell'ente pubblico affidante, in modo da garantire un loro uso nel costante rispetto ed in coerenza alle finalità pubbliche ed all'immagine dell'ente stesso.

Le proprietà dei beni immateriali già in capo al gestore, sorte prima della vigenza del contratto, rimarranno invece in capo a questi.

2.2.5. Modalità di *audit* interno specifico

L'*audit* interno deve essere previsto per la verifica periodica dello stato, delle condizioni, del numero dei beni, per il loro aggiornamento ed il rilevamento della necessità di manutenzione ordinaria o straordinaria o loro sostituzione. Particolare attenzione dovrà essere richiesta nell'assicurare l'assoluta sicurezza di tutti i beni utilizzati dal gestore nell'esercizio della sua attività gestoria, sia nei confronti degli utenti, che nei confronti dei dipendenti e di terzi.

Dovranno essere oggetto di apposita comunicazione dal gestore all'ente pubblico le procedure interne previste per tale adempimento (modalità dei controlli e delle verifiche, qualifica del personale addetto ai controlli, numero del personale impiegato, frequenza dei controlli, luoghi dei controlli, accertamenti sulla sicurezza attiva e passiva).

2.3 CONDIZIONI ECONOMICHE

2.3.1 Obblighi economici (ad es. "canone") a favore dell'ente pubblico affidante e relativa disciplina interessi moratori in caso di ritardi o inadempimenti

Gli obblighi economici del gestore in favore dell'ente pubblico risiedono normalmente nel pagamento del corrispettivo per l'affitto o l'utilizzo dei beni mobili ed immobili di proprietà dell'ente pubblico affidante. Nel caso di erogazione di servizi a rete, negli obblighi economici del gestore rientrerà il costo di accesso alla rete, qualora sia lo stesso ente pubblico affidante a concederne l'uso. Tale costo sarà a sua volta comprensivo di quanto necessario per l'ammortamento delle spese per la costruzione, adeguamento e manutenzione straordinaria, se a carico dell'ente pubblico proprietario o di altro soggetto proprietario della rete stessa.

Il contratto di servizio può prevedere un diritto di usufrutto o di uso sui beni, ovvero prevedere in alternativa un contratto di affitto, locazione, comodato.

L'usufrutto o l'uso, specie per i beni mobili e mobili registrati, costituiscono un diritto reale sulla cosa che, in considerazione della particolare tipologia dell'affidamento, della utilizzazione duratura e costante del bene che ne forma oggetto da parte del gestore del servizio, appare lo strumento giuridico più idoneo da utilizzare. Anche perché la costituzione di un diritto reale di godimento in favore del gestore può permettere a quest'ultimo una maggiore facilità di accesso al credito.

Vi sono casi in cui, tuttavia, la durata del contratto, la tipologia del servizio o il tipo di beni concessi in uso rendono consigliabile l'attribuzione di un mero diritto di godimento sui beni stessi, per esempio per una maggiore facilità di tutela dei diritti del proprietario; in tali ipotesi la scelta della prima modalità andrà valutata con prudenza, soppesando attentamente i *pro* e i *contra* delle due soluzioni.

Il canone sarà determinato preferibilmente per ciascuna categoria di beni mobili. Saranno quindi fissati tempi e modalità di pagamento.

Anche per tale obbligo sarà opportuna la previsione dell'applicazione di interessi moratori in caso di ritardo nel pagamento e di penali per forme di inadempimento specifico.

La durata dell'usufrutto sarà normalmente coincidente con quella del contratto di affidamento.

Per i beni immobili appare più opportuno il ricorso allo strumento giuridico del contratto di locazione, con riferimento alla disciplina generale in materia, prevista dal codice civile (articoli 1571 e seguenti) e dalla legge 392 del 1978. La previsione di un contratto invece della costituzione di un diritto reale di godimento, si ritiene possa tutelare meglio l'ente proprietario rispetto alla creazione di un diritto reale sulla cosa in favore del gestore del servizio.

Il contratto di servizio dovrà pertanto individuare i beni immobili e, per ciascuno di essi, fissare un canone con adeguamento a partire dal secondo anno locatizio in misura comunque non superiore al 75% del tasso di aumento dei beni di consumo per le famiglie rilevato dall'ISTAT rapportato all'anno precedente, come disposto dalla legge in materia di locazione di immobili ad uso non abitativo. Anche in questo caso la durata dei contratti sarà coincidente con quella dell'affidamento.

Il limite legislativo posto per l'adeguamento riguarda solo la locazione dei beni immobili e non opera per altri beni quali impianti e reti destinate al servizio.

In sede di redazione del contratto di servizio si dovrà prestare attenzione alla qualificazione civilistica e tributaria delle somme percepite dall'ente pubblico a fronte della concessione al gestore dell'uso di infrastrutture, tenendo conto degli effetti di tale qualificazione sia ai fini della eventuale rettifica dell'IVA detratta dall'ente pubblico (ex articolo 19-bis 2 D.P.R. 633/72), sia della deducibilità, ai fini fiscali, degli eventuali esborsi finanziari del gestore nei confronti dell'ente pubblico. A questo proposito è bene richiamare l'attenzione sui vincoli normativi relativi ai vari settori che impongono specifiche qualificazioni e che tracciano una disciplina dettagliata in tema di trasferimento di dotazioni ed oneri dall'ente pubblico al gestore (per es. D.Lgs. 152/2006, artt. 152 e seguenti, per il ciclo idrico integrato).

2.4. TARIFFA

La tariffa costituisce il prezzo del servizio a carico dell'utente. La sua determinazione e l'adeguamento sono disciplinate da norme di diritto pubblico che variano a seconda del servizio considerato.

La quantificazione e l'aggiornamento delle tariffe spiegano molteplici effetti a livello generale. Esse concorrono infatti a determinare il livello quantitativo di utilizzazione del servizio, influiscono sul rilevamento del tasso di inflazione oltre che sul costo della vita degli utenti.

Considerando le caratteristiche peculiari che contraddistinguono l'attività di gestione dei servizi pubblici locali rispetto alle ordinarie attività economiche ed industriali, si può facilmente comprendere come la quantificazione delle tariffe che gravano a carico dell'utenza faccia emergere preponderanti interessi pubblici che possono sintetizzarsi nella endiadi dell'universalità del servizio e dell'accessibilità delle relative tariffe. Se quindi, da un lato, una soluzione è quella di individuare tariffe idonee a coprire integralmente i costi del servizio erogato, spesso ciò appare difficilmente realizzabile in concreto nelle numerose ipotesi nelle quali la previsione di tariffe nel rispetto della

suindicata direttiva, comporterebbe l'adozione di tariffe troppo elevate per garantire l'universalità del servizio. Ecco perché, in questi casi, può farsi legittimamente ricorso ad un adeguato meccanismo di compensazione tra le tariffe previste a carico dei singoli utenti del servizio e la necessaria copertura dei maggiori costi attraverso l'assunzione, da parte dell'ente affidante, di parte degli oneri economici del gestore a condizione che la relativa previsione sia predeterminata in clausole contrattuali puntuali e trasparenti che siano note a tutti i partecipanti all'originaria gara.

Sulla base di tali premesse deve quindi essere stabilito in concreto il meccanismo posto a fondamento della concreta determinazione delle tariffe poste a carico dei singoli utenti nel rispetto degli obblighi che le singole discipline di settore introducono in materia.

2.4.1 Modalità di determinazione della tariffa

Il contratto di servizio farà riferimento alla modalità di determinazione della tariffa, o come previste dalle leggi speciali di settore, ovvero come demandata all'Autorità competente alla loro emanazione o aggiornamento.

2.4.2 Eventuale richiamo di prezzario ufficiale

Il contratto di servizio farà riferimento alle tariffe ufficiali in vigore, come approvate, ed alle successive modificazioni.

2.4.3 Eventuali specifiche tecniche nella determinazione della tariffa

Il contratto di affidamento può prevedere al suo interno la facoltà per il gestore di sottoporre all'Autorità competente, ai fini dell'aggiornamento delle tariffe, determinate specifiche tecniche da tenere in considerazione per la quantificazione e per l'adeguamento del prezzo del servizio da porre a carico dell'utenza.

2.4.4 Eventuali clausole di adeguamento tariffario

La clausola deve fare riferimento alle fonti normative che contemplano gli obblighi di fissazione periodici delle tariffe a carico dell'utenza per ciascun singolo servizio. Nella stessa clausola contrattuale si devono prevedere le eventuali conseguenze che le decisioni sulle tariffe possono avere nei confronti degli obblighi economici a carico dell'ente pubblico necessari a coprire i costi e la corretta remunerazione del gestore (vedi successiva voce 3.2).

In generale, all'eventuale realizzarsi delle condizioni che consentirebbero un aumento per adeguamento delle tariffe a carico del singolo utente, l'ente pubblico potrebbe riservarsi il diritto di mantenere le tariffe invariate fornendo al gestore la stessa somma che gli verrebbe garantita in conseguenza dell'aumento tariffario ponendola a carico della fiscalità generale. Questa valutazione, infatti, deve considerarsi riservata alla sua sfera politica potendo avere riflessi sull'inflazione, sul miglioramento del servizio, sulla creazione di nuovi servizi, sulla realizzazione di investimenti e su altri aspetti di politica ambientale e del territorio.

È quindi necessario, nel senso indicato, che siano previste in astratto tali ipotesi, con gli eventuali meccanismi necessari a predeterminare gli eventuali adeguamenti sull'ammontare delle prestazioni economiche a carico dell'ente pubblico.

Uguale previsione sui meccanismi di adeguamento deve assistere l'ipotesi di una riduzione tariffaria.

2.4.5 Riscossione della tariffa

In termini generali, il contratto di servizio dovrà prevedere le modalità di riscossione della tariffa, che rappresenta il prezzo del servizio posto a carico dell'utenza.

È necessario che il contratto indichi il soggetto tenuto alla riscossione (normalmente, ma non sempre, lo stesso gestore del servizio), il luogo di riscossione, le modalità di pagamento, i tempi di pagamento, i soggetti tenuti, le eventuali modalità di contestazione delle omissioni e di riscossione delle tariffe evase e delle relative sanzioni applicabili direttamente dal gestore in caso di avvenuto accertamento di evasione della tariffa dovuta.

È bene introdurre una distinzione tra due fondamentali tipologie di contratto, avuto riguardo alle modalità di riscossione della tariffa ed alla sua incidenza nel corrispettivo, con importanti conseguenze sull'assunzione del rischio di impresa in capo all'ente pubblico o al gestore: i contratti "gross cost" ed i contratti "net cost".

Con i contratti *gross cost* il gestore riceve un prefissato corrispettivo da parte dell'ente pubblico per produrre un determinato servizio. In questo caso il gestore non deve fare alcuna previsione sui proventi da tariffa perché gli è comunque assicurato un compenso già prestabilito e svincolato dai ricavi provenienti dalla riscossione della tariffa stessa.

Il contratto *gross cost* incentiva il gestore ad assumere comportamenti efficienti solo dal lato dei costi, la cui riduzione genera maggiori guadagni, ma non da quello dei ricavi, dal momento che questi sono gestiti ed incassati dall'ente pubblico.

Con i contratti *net cost* il gestore riceve dall'ente pubblico un corrispettivo sempre prestabilito, ma pari alla differenza tra i presunti costi di esercizio ed i proventi stimati derivanti dalla riscossione delle tariffe.

In questo modo la parte tariffaria entra in modo sostanziale nel rapporto economico tra ente pubblico e gestore. Quest'ultimo è incentivato, al fine della produzione di maggiori guadagni, sia alla riduzione dei costi, sia all'incremento dei ricavi derivanti dall'utenza, correndo in proprio il rischio di un minore ricavo. Il contratto risulta così altamente incentivante per il gestore, mentre sull'ente pubblico non grava alcun rischio di impresa.

Tra le due tipologie di contratto è possibile configurarne di intermedie, dove siano ripartiti rischi e benefici, questi ultimi derivanti da maggiore gettito tariffario, con conseguente diminuzione del corrispettivo a carico dell'ente pubblico.

2.4.6 Rendicontazione all'ente pubblico affidante

Il contratto deve prevedere un puntuale obbligo di rendicontazione con cadenza almeno annuale da parte del gestore all'ente pubblico affidante delle tariffe riscosse e delle somme comunque da esso incamerate in conseguenza delle sanzioni applicate per evasione tariffaria. Il contratto a tale fine deve prevedere meccanismi idonei a garantire che tale rendicontazione sia obbiettiva e veritiera, in quanto la quota parte delle somme a carico dell'ente pubblico per la copertura del costo del servizio e del ragionevole utile a favore del gestore dovrebbe essere almeno in parte ancorata alla quota di copertura dei predetti costi da parte delle tariffe.

Se la riscossione avviene infatti da parte dello stesso gestore non è del tutto predeterminabile.

La previsione di tale obbligo è pertanto fondamentale e deve essere assistita da un adeguato potere di controllo dell'ente pubblico, da esercitarsi con modalità variabili a seconda della tipologia del servizio considerato.

2.4.7 Aspetti tributari

Il contratto dovrà esplicitare puntualmente la natura tributaria dei corrispettivi percepiti dal gestore, sia a fronte delle tariffe applicate agli utenti, sia a fronte di eventuali somme erogate da parte dell'ente pubblico.

Con riferimento a quest'ultima fattispecie, si raccomanda di esplicitare nel contratto la corretta qualificazione di tali somme (corrispettivo del servizio, integrazione rispetto alle tariffe applicate agli utenti, contributo quale controprestazione del servizio ovvero quale compartecipazione alla spesa - costi sociali), al fine di individuare in modo univoco il corretto trattamento tributario.

2.4.8 Modalità di *audit* interno specifico

Le modalità di calcolo ed applicazione della tariffa dovranno essere oggetto di adeguate procedure di monitoraggio interno, al fine di garantirne la perfetta conformità ai vincoli contrattuali ed alla norme che disciplinano la materia.

Le procedure di controllo ed i risultati di tale monitoraggio dovranno essere periodicamente comunicati all'ente pubblico.

2.5 LIVELLI STANDARD DEL SERVIZIO

2.5.1 Individuazione dei livelli standard di quantità e qualità del servizio

Il contratto di servizio deve individuare i livelli *standard* di quantità e qualità del servizio.

I livelli quantitativi e qualitativi concorrono a conformare l'oggetto della prestazione e si pongono come un fattore dinamico all'interno del contratto di servizio, dal momento che, oltre a determinare il livello di prestazione minima garantita, fissano anche gli obiettivi futuri per il miglioramento del servizio.

Gli standard quantitativi vengono normalmente suddivisi in generali, che consistono – secondo una comune definizione – nel valore medio riferito al complesso delle prestazioni rese da parte del gestore, e specifici, riferiti alla singola prestazione resa.

Quelli qualitativi indicano le modalità con le quali vengono erogati i servizi e fanno riferimento a criteri che in concreto variano a seconda del tipo di servizio considerato. La qualità è l'elemento indicativo dell'efficienza del servizio, come esso viene percepito da parte dell'utenza. Definendo in altri termini e da opposta prospettiva, la qualità è essenzialmente la capacità di un'azienda di soddisfare le esigenze del proprio cliente.

È estremamente importante che il contratto di servizio fornisca un elenco di parametri della quantità e della qualità del servizio considerato prevedendo per ciascuno dei fattori di valutazione.

I parametri, a loro volta, devono essere individuati in modo completo ed attento, in maniera tale che ciascuno di essi contribuisca alla valutazione complessiva della qualità del servizio. È anche necessario prevedere nel contratto di servizio che i detti parametri possano essere oggetto di incremento, revisione, modifica o aggiunta, sia in base alla norma di cui all'articolo 2, lettera c), comma 461, della legge 244 del 2007 (si veda oltre alla voce 2.5.3) sia, anche, in base alle richieste ed alle indicazioni direttamente provenienti dallo stesso ente pubblico e da altri soggetti ai quali è attribuita competenza in merito (ad es. l'Agenzia per i servizi pubblici locali del comune di Torino).

È inoltre opportuno che, quando ci si riferisce ai parametri di qualità e di quantità del servizio, si tenga in considerazione non soltanto la platea degli utenti, bensì la più ampia sfera di tutti i soggetti direttamente o indirettamente destinatari degli effetti dello stesso, sviluppando quanto

più possibile il concetto di responsabilità sociale di impresa (RSI o *Corporate Social Responsibility*, CSR).

2.5.2 Adozione sistema di qualità e certificazione

Il sistema di qualità ha come obiettivo quello di realizzare l'affidabilità di una organizzazione non solo attraverso la verifica del prodotto finale, ma anche del processo produttivo.

Dal momento che l'attività oggetto dell'affidamento è per sua natura estremamente complessa e richiede una organizzazione idonea da parte del gestore, è necessario che questi sia tenuto ad adottare un sistema di qualità che garantisca l'adozione di adeguati processi produttivi interni all'azienda, tali da garantire l'adempimento delle obbligazioni, principali ed accessorie, nascenti dal contratto di servizio.

Tale obiettivo deve quindi trovare adeguato riscontro nella corrispondente verifica, cioè nel controllo iniziale e successivo dell'adozione dei detti processi produttivi, da parte di un soggetto terzo, abilitato al rilascio della certificazione del sistema qualità.

2.5.3 Modalità di verifica periodica adeguatezza standard di qualità e quantità (art. 2 lettera c, comma 461, l. 244/2007)

Il contratto di servizio dovrà prevedere, ai sensi dell'articolo 2, lettera c), comma 461 della legge 244 del 2007, l'obbligo di verificare periodicamente, *“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”*.

È necessario che il contratto di servizio fissi quindi i termini temporali delle verifiche periodiche e le modalità concrete e specifiche del loro svolgimento (per esempio, pubblica audizione) e quindi, all'esito, le modalità di presentazione al gestore delle richieste di adeguamento (per esempio, formazione di un verbale della verifica e inserimento al termine delle richieste specifiche) ed i tempi previsti per il gestore per uniformarsi ai nuovi parametri adeguati (vedi voce successiva).

Dovrà inoltre essere appositamente prevista la partecipazione obbligatoria dell'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino alle sessioni di verifica periodica e, successivamente, per l'esercizio delle funzioni di cui al successivo punto 2.5.5.

2.5.4 Modalità di aggiornamento degli standard di qualità e quantità

Comunque sia emersa la necessità di aggiornamento (a seguito di una verifica periodica con la partecipazione delle associazioni dei consumatori o in altro modo, dietro richiesta o segnalazione dell'ente pubblico o dell'Agenzia) occorre che il contratto di servizio detti dei criteri generali per la sua attuazione e operatività.

Le modalità possono variare a seconda della portata dell'adeguamento, del servizio considerato e della tipologia del parametro, ma è opportuno che il contratto preveda comunque dei tempi massimi di adeguamento (che andrebbero a costituire quel livello “minimo” da trasfondere nella carta degli utenti ed in quella della qualità dei servizi), anche con la possibilità di una gradualità temporale nell'adeguamento stesso, e delle modalità di attuazione e di controllo esterno successivo circa l'effettivo adempimento da parte del gestore del servizio.

2.5.5 Partecipazione dell'ente pubblico all'individuazione, aggiornamento, controllo sugli standard di qualità e quantità

All'ente pubblico è innanzi tutto riservata l'organizzazione della verifica periodica prevista dall'articolo 2, lettera c), comma 461, della legge 244 del 2007, considerata nel precedente punto 2.5.3.

Il contratto potrebbe opportunamente prevedere una possibilità di partecipazione più incisiva da parte dello stesso ente pubblico, affiancato nello scopo dall'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali, soprattutto in termini di frequenza.

Mentre infatti la verifica periodica con le associazioni dei consumatori non può che svolgersi in tempi e con cadenze prestabilite, anche per motivi pratici, la partecipazione dell'ente pubblico, quale parte contrattuale e soggetto rappresentativo dei diritti e degli interessi del pubblico degli utenti, deve essere costante e deve esplicarsi anche al di fuori delle verifiche previste dalla legge, prima richiamate.

È dunque opportuno fissare nel contratto di servizio una procedura interna tra ente pubblico e Gestore, che preveda il diritto/dovere autonomo di partecipazione del primo ai processi decisionali relativi all'aggiornamento e controllo del mantenimento degli standard di qualità indicati nel contratto e nelle carte degli utenti e della qualità dei servizi, individui le forme di partecipazione congiunta dell'ente pubblico e del gestore nella rilevazione delle necessità di modificare l'azione del gestore per il raggiungimento o miglioramento degli standard contrattualmente previsti (individuazione, aggiornamento e controllo degli standard), stabilisca le modalità attraverso le quali esso può essere svolto e, infine, i tempi e le modalità di risposta ed adeguamento da parte del gestore.

2.5.6 Partecipazione del singolo utente all'individuazione, aggiornamento, controllo sugli standard di qualità e quantità

Per quanto riguarda il diritto di partecipazione del singolo utente ai processi volti al controllo e rilevamento degli standard di qualità e quantità ed alla *customer satisfaction* in generale, riconosciuta nell'ultimo inciso dell'articolo 2, lettera c), comma 461, della legge 244 del 2007 (*"ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito"*), va prima di tutto considerato che la legge – con tale previsione – ha inteso sottolineare che il singolo non è costretto ad esercitare i propri diritti di verifica esclusivamente attraverso le associazioni dei consumatori, così ribadendo che i diritti stessi sono riconosciuti prima di tutto ed in via originaria in capo al singolo soggetto utente del servizio e che solo in via derivata le associazioni possono farsene portatrici (magari in modo più efficace).

Sulla base di tali premesse, al singolo utente deve essere riconosciuta in ogni caso la possibilità di presentare osservazioni e proposte in merito. A tale riguardo, si veda il contenuto del successivo punto 2.11, soprattutto in merito ai tempi ed alle modalità concrete di comunicazione ed interazione del singolo utente sia con l'ente pubblico, che con il gestore.

In questa sede si rammenta che il ruolo dell'ente pubblico è di estrema rilevanza, sia come mediatore delle istanze del singolo utente (dovendo l'ente pubblico farsi comunque sempre carico di conoscere, vagliare ed inoltrare al gestore ogni tipo di richiesta, segnalazione, proposta, reclamo che sia ritenuta meritevole di considerazione), sia come controllore che le istanze stesse, se rivolte direttamente al gestore, trovino adeguata risposta, in termini di tempo e di efficacia.

2.5.7 Partecipazione delle associazioni dei consumatori all'individuazione, aggiornamento, controllo sugli standard di qualità e quantità

Per quanto riguarda la partecipazione delle associazioni dei consumatori, si ritiene che questa debba principalmente svolgersi in sede di periodica verifica prevista dalla richiamata norma di cui all'articolo 2, lettera c), comma 461, legge 244 del 2007.

Sembra inutile prevedere ulteriori modalità, anche per evitare di "svilire" l'occasione rappresentata dalla verifica stessa, che è anche sede di dibattito tra le parti interessate, di scambio di dati e di informazioni e che deve diventare momento centrale per questo tipo di partecipazione.

La verifica periodica rappresenta una forma di necessaria disciplina procedimentale che concentra e semplifica i tempi e le modalità per esercitare il diritto di partecipazione delle associazioni di consumatori attraverso l'avanzamento di richieste, di osservazioni, di reclami finalizzati al controllo sul raggiungimento degli *standard* ed alla eventuale richiesta di loro aggiornamento.

Anche per le associazioni di consumatori si rinvia quindi al contenuto della voce 2.11 per quanto riguarda, in generale, i tempi e le modalità di interazione con il gestore e con l'ente pubblico.

2.5.8 Modalità di *audit* interno specifico

L'*audit* interno è strettamente connesso all'adozione di un sistema di qualità (vedi precedente clausola 2.5.2) che, a sua volta, prevede necessariamente i tempi e le modalità di controllo preventivo e di verifica successiva del raggiungimento e mantenimento del sistema di qualità aziendale da parte di un soggetto avente requisiti di terzietà ed indipendenza rispetto al gestore.

Le procedure interne di controllo del gestore sono pertanto esse stesse oggetto di verifica da parte dell'ente di certificazione della qualità, secondo le specifiche regole in materia.

2.6. CARTA DI QUALITÀ DEI SERVIZI

2.6.1. Obbligo di redazione e pubblicizzazione della carta di qualità dei servizi, in attuazione della legge 244/2007, art. 2, comma 461

Si tratta di clausola obbligatoria imposta dalla norma richiamata della Legge finanziaria 2008 che ha previsto che per ogni settore il contratto di servizio imponga al soggetto gestore selezionato di adottare e pubblicizzare una specifica Carta della qualità dei servizi predisposta in conformità ad intese che lo stesso è chiamato a stipulare con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate.

Si veda quanto già indicato al successivo articolo 2.11.1 per quanto concerne la possibilità ed opportunità di adozione da parte dell'ente pubblico affidante di una Carta degli utenti da allegare al contratto di servizio in modo da mantenere in capo all'ente locale il potere/dovere di determinare il reale cuore degli elementi ai quali le predette Carte della qualità dei servizi si dovranno necessariamente attenere in quanto indicatrice del contenuto minimo degli standard di qualità e quantità delle prestazioni da erogarsi da parte del gestore in esecuzione del contratto di servizio.

Per quanto concerne, invece, specificamente, la clausola contrattuale in oggetto, al fine di imporre comunque al gestore l'effettivo rispetto dell'obbligo sullo stesso gravante appare necessario che il contratto di servizio subordini espressamente il permanere dell'affidamento del

servizio all'adozione della Carta di qualità dei servizi comunque entro e non oltre un congruo periodo di tempo dall'avvenuto affidamento della concessione di gestione

Una ulteriore clausola contrattuale potrà prevedere che il servizio debba essere soggetto al positivo riscontro degli utenti circa il rispetto da parte del gestore degli standard minimi di qualità e di quantità previsti dal contratto, alla eventuale Carta degli utenti ad esso allegata e dalle successive Carte della qualità dei servizi. Tale positivo riscontro dovrà risultare dall'esame dei reclami e dall'effettuazione di sondaggi di mercato, e di quelle altre attività di consultazione delle associazioni dei consumatori e di monitoraggio permanente e di verifica annuale – i cui risultati dovranno essere comunque e sempre connotati da garanzie di obbiettività – imposti dalla stessa norma della Legge finanziaria 2008 alle successive lettere b), c), d) ed e). La stessa clausola dovrà quindi prevedere, in termini di proporzionalità e gradualità, sanzioni crescenti fino a quella della risoluzione contrattuale.

2.6.2. Modalità di *audit* interno specifico

L'imposizione di precise modalità di *audit* interno è fondamentale per il corretto funzionamento dei meccanismi di tutela dei consumatori, cui tende la carta di qualità dei servizi.

Per quanto detto nel precedente articolo 2.6.1. sarà necessario che le dette modalità di *audit* siano anticipate nel testo contrattuale, venendo così a formare uno dei parametri sulla qualità e quantità delle prestazioni che dovranno essere rispettati in sede di emanazione della carta di qualità.

In considerazione di quanto sopra, si richiama pertanto quanto elaborato in merito alla voce 2.11 ed alle relative sottovoci, in particolare la numero 2.11.13 (modalità di *audit* interno specifico).

2.7 SICUREZZA IMPIANTI E LAVORO

2.7.1 Richiamo alla normativa su sicurezza impianti

È necessario che il contratto preveda l'obbligo di adeguamento e di tenuta in conformità tecnico - normativa degli impianti utilizzati nello svolgimento dell'attività (in base alla specifica disciplina dettata per ogni tipologia: impianti termici, elettrici, a gas ecc.).

La previsione contrattuale del dovere di adeguamento e di tenuta degli impianti a norma, oltre che confermare obblighi già imposti dalla legge, ha lo scopo di evidenziare nei riguardi del gestore uno degli aspetti più delicati in materia di sicurezza, prevenzione e protezione nell'ambiente del lavoro, dovendosi considerare una delle principali cause di infortunio proprio l'utilizzazione di un impianto non a norma.

L'obbligo di adeguamento non riguarda ovviamente solo aspetti connessi alla tutela dei lavoratori, ma anche alla prevenzione dei rischi di danno a terze persone e cose.

È sempre opportuno che il contratto preveda gli stessi doveri di adeguamento che fossero eventualmente introdotti o modificati da norme successive alla sua entrata in vigore.

La previsione di tale obbligo va di fatto ad incidere anche con il dovere del gestore di mantenere in buona efficienza gli impianti, le reti e gli altri beni in dotazione.

2.7.2 Richiamo alla normativa su sicurezza del lavoro

In primo luogo deve considerarsi che la natura di soggetto pubblico dell'ente pubblico affidante (portatore dunque di interessi pubblici, tra i quali quello della adozione dei più elevati *standard* per garantire la tutela della sicurezza dei lavoratori nel luogo di lavoro) impone di obbligare il gestore del servizio ad uniformarsi ed adeguare i sistemi di sicurezza e di

organizzazione del lavoro costantemente alla normativa generale e specifica per ogni singola mansione affidata ai lavoratori.

È comunque sempre possibile che, indipendentemente dagli obblighi legislativi, lo stesso ente pubblico inserisca a propria discrezione nel contratto di servizio altri obblighi che ritenga necessari o opportuni a garantire, come detto, elevati *standard* di tutela e salvaguardia dei lavoratori e dei terzi cittadini utenti, in aggiunta a quelli già imposti dalla legge.

2.7.3 Obbligo di definire organigramma e livelli di responsabilità eventualmente delegate

Il contratto di affidamento può richiamare questa previsione che riflette il contenuto degli articoli 16 e seguenti del decreto legislativo n. 81 del 2008.

Organigrammi e deleghe di funzioni – sempre interni all’organizzazione del gestore del servizio – sono ammessi in conformità agli obblighi di legge, entro i limiti imposti e nel rispetto delle regole che presiedono alla loro adozione.

La loro inefficacia è destinata a provocare conseguenze, soprattutto in tema di responsabilità civile e penale, che rimangono comunque a carico del gestore e dei suoi soggetti responsabili.

L’ente pubblico, può riservarsi il diritto di conoscere la struttura e l’organizzazione interna del gestore, non per esercitare indebite interferenze nell’autonomia organizzativa di quest’ultimo, ma allo scopo di conoscere un aspetto interno organizzativo che interessa direttamente la sicurezza dei lavoratori ed il riparto delle funzioni e delle responsabilità interne.

2.7.4 Impegno al rispetto della normativa in caso di attività appaltate o affidate dal gestore a terzi soggetti

Qualora sia consentito al gestore l’appalto o il sub affidamento di parte delle attività, è necessario prevedere nel contratto una apposita disposizione che imponga – anche nei confronti dell’appaltatore – lo stesso rispetto di quanto stabilito in materia di prevenzione, sicurezza e trattamento dei lavoratori, ivi compresi gli obblighi concernenti le retribuzioni, i contributi previdenziali, i contributi assicurativi, come disciplinati dall’articolo 26 del decreto legislativo n. 81 del 2008, nonché di tutti gli altri obblighi di comunicazione e di *audit* imposti dal contratto di servizio a carico del gestore.

La previsione contrattuale deve pertanto contemplare, oltre al puntuale adempimento degli obblighi del gestore per appaltare o sub affidare talune attività (compresa la comunicazione del nominativo dell’appaltatore e la consegna della documentazione attestante la sua idoneità tecnico professionale), anche l’obbligo di sottoporre all’ente pubblico il contratto di appalto o di sub affidamento subordinandolo alla positiva verifica, da parte dell’ente pubblico della previsione, al suo interno, dell’imposizione nei confronti dell’ulteriore soggetto di tutti i menzionati obblighi in materia di prevenzione e sicurezza degli infortuni sul lavoro e trattamento dei lavoratori.

Questa previsione può essere resa opportunamente più efficace attraverso l’imposizione all’appaltatore di specifici obblighi di comunicazione al gestore (aventi ad oggetto gli adempimenti considerati), in modo che quest’ultimo possa a sua volta trasmettere all’ente pubblico i dati completi sugli adempimenti in materia di sicurezza e prevenzione.

2.7.5 Modalità di *audit* interno specifico

Come anticipato, considerata la rilevanza e la delicatezza politica e sociale della materia, è opportuno l’inserimento di apposite clausole contrattuali che impongano sia al gestore, sia ai suoi

eventuali appaltatori di adottare un adeguato sistema di monitoraggio interno sul numero degli infortuni, sulla loro natura, sulla loro frequenza (sia temporale, sia per settore di attività) e sui necessari interventi concretamente adottati per prevenire il loro ripetersi in futuro.

Il rilevamento dovrà essere oggetto di periodiche comunicazioni.

Gli infortuni di maggiore gravità che abbiano causato danni permanenti ai lavoratori o il loro decesso dovranno essere comunque e sempre oggetto di autonoma e immediata comunicazione all'ente pubblico, nonché su richiesta, all'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali del Comune di Torino, secondo le previsioni della successiva voce 2.13.2.

2.8 ADEMPIMENTI DECRETO LEGISLATIVO 231/2001

2.8.1 Richiamo all'osservanza del decreto legislativo 231/2001

Il contratto di servizio deve prevedere una clausola di richiamo all'osservanza del decreto legislativo 231/2001, in materia di responsabilità amministrativa delle società in relazione a determinati reati, per i quali il legislatore italiano ha ritenuto di intaccare il principio per cui *societas delinquere non potest*.

Il decreto legislativo 231/2001 prevede, infatti, la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.

La ratio della normativa è evitare che determinati illeciti possano inserirsi in una strategia di impresa, da disincentivare con l'applicazione di sanzioni pecuniarie ed interdittive.

Non vi può essere qualità del servizio reso al cittadino – utente in un quadro societario svincolato dalla analisi dei processi produttivi alla luce del rispetto dei canoni imposti dal citato decreto.

L'applicazione del decreto legislativo 231/2001 deve diventare una funzione aziendale e una spinta all'incremento della qualità del servizio.

È per le esposte ragioni che si ritiene che una clausola di richiamo all'adempimento degli obblighi imposti da tale decreto legislativo debba costituire elemento della prestazione a carico della società di servizi. Tale scelta costituisce altresì disincentivo rispetto a eventuali prassi lassiste.

Si ritiene inoltre necessario che l'effettività della clausola sia assistita da espresse clausole penali, adeguatamente modulate in termini economici.

2.8.2 Modalità di *audit* interno specifico

Il contratto di servizio deve prevedere modalità di *audit* interno specifico sul rispetto del decreto legislativo 231/2001.

A tale proposito va posto in rilievo che qualunque clausola attinente obblighi di *audit* deve comprendere le modalità di programmazione di tale attività, i criteri per individuare gli *auditor*, obbligo di redazione dei relativi rapporti nonché una periodica verifica delle procedure di controllo interno.

L'importanza e la delicatezza degli obblighi previsti dal decreto 231/2001 merita una particolare attenzione e quindi sono del tutto giustificabili clausole del contratto di servizi, con le quali si obbliga la società a rendere conto di essere in regola.

La rilevanza degli obblighi previsti dal decreto 231/2001 si coglie anche ponendo mente alle conseguenze in caso di inadempimento, potendo le sanzioni previste da detto decreto avere effetto interdittivo e quindi preclusivo della effettuazione del servizio oppure avere effetto preclusivo della possibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione.

Si ritiene opportuno che le modalità di *audit* si esplichino non solo a livello interno, ma anche attraverso la programmazione di interventi di controllo da parte di soggetti istituzionali quali l'Agenda dei servizi pubblici locali.

2.9 ADEMPIMENTI CONTABILI

Le previsioni contrattuali relative agli adempimenti contabili non possono limitarsi ad una mera enunciazione di prescrizioni per una corretta tenuta della contabilità, principi peraltro disciplinati puntualmente dalla normativa civilistica e dai principi contabili, sia nazionali che internazionali.

L'obiettivo principale di questa sezione contrattuale dovrebbe essere quello di garantire la disponibilità delle informazioni necessarie all'ente pubblico al fine di valutare, sotto il profilo economico, l'operato del gestore in termini di:

- efficienza nell'utilizzo delle risorse
- capacità di mantenere nel tempo le condizioni di equilibrio reddituale, patrimoniale, finanziario
- valutazione dei processi di investimento e di miglioramento delle condizioni di efficienza di impiego delle risorse e di svolgimento dei processi
- corretto bilanciamento tra la pressione alla riduzione dei costi e la necessità di garantire il livello di servizio concordato
- possibilità per l'ente pubblico di stimolare, ovvero di moderare, strategie di investimento e di miglioramento dei livelli di servizio, avendo piena visibilità sui conseguenti risvolti economici per il gestore e tariffari per gli utenti

2.9.1 Clausole sulla tenuta della contabilità

L'impianto contabile adottato dal gestore, oltre all'evidente conformità alla normativa, generale e/o settoriale, che disciplina la materia (si veda ad esempio quanto disposto dall'art. 8, comma 2 da bis a sexies, della legge n. 287/1990), deve essere idoneo a fornire le informazioni, relative all'attività affidata attraverso il contratto, richieste dall'ente pubblico o dal contratto stesso.

Saranno pertanto informazioni che devono poter essere disaggregate su base geografica, segmentate verticalmente per processo, disarticolate per natura o destinazione, pur mantenendo la necessaria coerenza con il dato complessivo del gestore.

2.9.2 Clausole sul controllo di gestione

Il contratto svilupperà i principi base cui si dovrà orientare il sistema di elaborazione ed organizzazione delle informazioni contabili, gli obblighi contabili, le rendicontazioni obbligatorie, le informazioni segmentali richieste, i dettagli circa le basi di ripartizione ed allocazione degli elementi comuni a uno o più business del gestore, le regole relative ai rapporti interni (*transfer pricing*), come meglio specificato nelle clausole seguenti.

2.9.3 Principi generali del controllo di gestione

I principi generali ai quali il controllo di gestione dovrà ispirarsi sono:

- a) ottenere dal gestore informazioni idonee a fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione economica, patrimoniale e finanziaria relativa al Business affidato, come se

- il Business affidato costituisca la sola attività svolta dal gestore (principio di *autonomia* rispetto alle altre attività);
- b) ottenere adeguata informativa circa i ricavi, i costi, le attività e le passività del gestore e del Business affidato (principio di *trasparenza*);
 - c) ottenere adeguata informativa relativa alle transazioni avvenute all'interno del gestore tra il Business affidato ed eventuali altre attività svolte dallo stesso, ovvero le transazioni tra il gestore e le società appartenenti allo stesso gruppo (principio del *dealing at arm's length*);
 - d) verificare che eventuali trasferimenti (cessioni, conferimenti, scorpori) di assets a favore di società del gruppo non influenzino negativamente la capacità del gestore di svolgere il Business affidato (principio di *salvaguardia*);
 - e) ottenere informazioni che consentano di comparare le performances economiche del gestore con altre società attive nel medesimo settore, ivi inclusi i costi per la produzione dei servizi oggetto del Business affidato (principio di *comparabilità orizzontale*);
 - f) le informazioni prodotte dovranno garantire la confrontabilità di anno in anno (principio di *comparabilità verticale*);
 - g) verificare che il gestore sia dotato di risorse finanziarie e manageriali sufficienti allo svolgimento del Business affidato (principio di *indipendenza*).

2.9.4 Obblighi contabili

Il gestore dovrà approntare un sistema contabile che consenta di evidenziare separatamente i ricavi, i costi, le attività e le passività afferenti il Business affidato, ovvero ragionevolmente attribuibili a tale business, rispetto ad altre attività svolte dal gestore, nel rispetto delle Direttive di rendicontazione emanate ed emanande dall'ente preposto e loro eventuali modificazioni/integrazioni.

2.9.5 Rendicontazioni obbligatorie

Il gestore dovrà predisporre annualmente, in modo coerente e confrontabile di anno in anno, una rendicontazione relativa a:

1. Business affidato;
2. Altre attività diverse dal Business affidato, su base aggregata;
3. Tutte le attività svolte dal gestore, incluso il business affidato, su base aggregata.

Tale rendicontazione comprenderà i seguenti documenti: Conto Economico, Stato Patrimoniale, Rendiconto finanziario. Nella misura in cui ciò sia ragionevolmente praticabile tali documenti dovranno assumere la forma prevista dal codice civile e rispettare nei criteri di redazione le norme civilistiche ed i principi contabili emanati dall'OIC o dallo IASB.

Il gestore dovrà inoltre esplicitare i criteri e principi contabili adottati nella redazione dei rendiconti richiesti.

2.9.6 Informazioni segmentali

La rendicontazione di cui al punto precedente dovrà fornire adeguata e dettagliata informativa, separatamente per il Business affidato, delle seguenti voci:

- 1) costo del lavoro;
- 2) energia;
- 3) materie prime e di consumo;

4) altre informazioni di dettaglio da individuare puntualmente in funzione di ogni singolo contratto e delle esigenze informative anche quali-quantitative desunte dalle altre parti del contratto.

2.9.7 Basi di ripartizione e di allocazione

Ove l'individuazione dei ricavi, dei costi, delle attività e delle passività riferibili o ragionevolmente attribuibili al Business affidato, richieda la suddivisione di valori comuni al Business affidato ed ad altre attività svolte dal gestore o dalle società del gruppo, questa dovrà fornire adeguata informativa circa:

- 1) i criteri e le basi di ripartizione e di allocazione di tali elementi;
- 2) i ricavi, i costi, le attività e le passività oggetto di tale processo di ripartizione e di allocazione;
- 3) la specificazione dei diversi business o società del gruppo rispetto ai quali è avvenuta la ripartizione e l'allocazione degli elementi comuni.

2.9.8 Transfer Pricing

Le transazioni ed i trasferimenti avvenuti nel gestore tra il Business affidato ed eventuali altre attività svolte dallo stesso, ovvero le transazioni tra il gestore e le società del gruppo devono seguire la regola del prezzo di mercato (questione fair value), in modo tale da evitare trasferimenti di benefici da/verso il Business affidato ed eventuali altre attività del gestore o di società del gruppo.

Occorre altresì prevedere obblighi di rendicontazione e di esplicitazione dei criteri di determinazione dei corrispettivi applicati a tali transazioni, prevedendo eventuali soglie di materialità.

Occorre altresì prevedere un divieto per il gestore di dare corso a pagamenti a beneficio di società del gruppo ove il corrispettivo pattuito per il servizio acquistato dalle società del gruppo ecceda il prezzo di mercato (*Ring Fencing*).

Occorre infine valutare la possibilità di un intervento dell'ente preposto per verificare la congruità dei prezzi di trasferimento nelle transazioni con le società del gruppo relative al Business affidato ove queste superino una data percentuale sul totale dei costi.

2.9.9 Clausole sulla certificazione dei bilanci

Il contratto dovrà prevedere l'obbligo della certificazione del bilancio da parte di un revisore/società di revisione.

Il contratto dovrà/potrà prevedere altresì le seguenti attestazioni:

1) Dichiarazione dell'organo amministrativo che attesti:

- l'idoneità delle risorse finanziarie allo svolgimento del Business affidato;
- l'idoneità delle risorse manageriali allo svolgimento del Business affidato;
- l'idoneità dei contratti di acquisto di beni/servizi conclusi con società del gruppo per l'esecuzione del Business affidato a garantire il soddisfacimento degli standard qualitativi di cui al presente contratto;

2) Dichiarazione da parte di un revisore/società di revisione che attesti la conformità dei documenti di cui ai punti 2.9.5 e 2.9.6 ai criteri stabiliti nel presente contratto.

2.9.10 Modalità di *audit* interno specifico

il contratto dovrà prevedere l'obbligo per la società di approntare adeguati sistemi di *audit* interno, idonei a garantire il pieno rispetto degli obblighi di rendicontazione previsti dal contratto stesso.

2.9.11 Direttive di rendicontazione

Il contratto potrà prevedere (preferibilmente in altra parte) la disciplina relativa al ruolo ed ai poteri di un ente/organismo regolatore. In questa sezione assume rilievo la sola parte della disciplina relativa alla funzione dell'ente/organismo regolatore nella sua qualità di ente preposto all'emanazione di Direttive di rendicontazione (Accounting Guidelines), a cui il gestore dovrà attenersi, in termini di:

- 1) Obbligo/facoltà e modalità di coinvolgimento preventivo del gestore nell'iter di emanazione delle Direttive di Rendicontazione
- 2) Pubblicità e comunicazione
- 3) Criterio di ragionevolezza e di contenimento degli oneri per la produzione delle informazioni rispetto agli obiettivi fissati
- 4) Modalità di gestione e risoluzione delle controversie

2.10 QUALIFICAZIONE PERSONALE

2.10.1 Obbligo di assunzione di personale idoneo

Il contratto di servizio deve prevedere clausole a presidio della qualificazione del personale, chiamato a fornire il servizio.

Tale obbligo si realizza contrattualmente innanzi tutto mediante l'obbligo di assunzione di personale idoneo, da selezionare nell'ambito delle procedure consentite dalla legge e nel rispetto di eventuali disposizioni restrittive.

In relazione alla qualificazione del personale può essere opportuno che, in relazione a determinate posizioni, si definiscano i livelli professionali standard (ad esempio attraverso la predeterminazione dei titoli curriculari richiesti).

2.10.2 Obbligo di formazione del personale

L'obbligo di una particolare attenzione alla formazione del personale si impone sia perché l'erogazione di un servizio pubblico è contraddistinto da alcune peculiarità rispetto alla produzione di beni e servizi di carattere privato (ad esempio, la necessità di una forte relazione con i cittadini), sia perché è da considerare socialmente opportuno prevedere anche assunzioni di persone prive di particolari qualificazioni, le quali, pertanto, andranno opportunamente formate.

Nel caso in cui il gestore sia tenuto ad assumere personale appartenente all'ente pubblico o personale già dipendente del precedente gestore, ai fini di garantire il mantenimento di elevati standard di occupazione, è bene imporre al gestore lo svolgimento di periodici corsi di aggiornamento e formazione del personale finalizzati al corretto svolgimento delle mansioni ad esso assegnate, tenuto conto degli aggiornamenti e delle novità tecnologiche che richiedano acquisizione di nuove capacità e competenze.

2.10.3 Obbligo di osservanza di leggi e contratti collettivi

Il contratto di servizio deve prevedere clausole a presidio dell'obbligo di osservanza delle leggi e dei contratti collettivi.

L'articolato deve assicurare un'adeguata tutela dei lavoratori, ponendo a carico della società tutti gli obblighi contrattuali, assicurativi e previdenziali connessi alla prestazione lavorativa. Ciò deve essere garantito anche a carico di terzi subaffidatari, appaltatori e simili.

Il contratto di servizio può specificare a carico del gestore l'obbligo di offrire la possibilità di riassunzione dei lavoratori del precedente gestore del servizio, con conservazione del trattamento economico e normativo goduto, nazionale e aziendale e successiva armonizzazione degli eventuali trattamenti differenziati.

2.10.4 Modalità di *audit* interno specifico

Il contratto di servizio deve prevedere clausole a presidio della funzione di *audit* relativo alle attività di gestione del personale.

L'articolato deve comprendere le modalità di programmazione di tale attività, i criteri per individuare gli *auditor*, l'obbligo di redazione dei relativi rapporti, nonché una periodica verifica delle procedure di controllo interno

2.11 RAPPORTI CON GLI UTENTI

Nelle seguenti voci riguardanti singole clausole da inserire nel contratto di servizio devono essere specificati quelli che l'ente pubblico ritiene debbano rappresentare gli standard minimi di qualità e di quantità relativi alle prestazioni che dovranno essere erogate dal gestore, 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 del gestore. L'importanza di queste clausole deriva dal fatto che esse contribuiscono ad individuare gli standard minimi di tutela dei diritti dei consumatori/utenti dei servizi ai quali dovrà necessariamente far riferimento la successiva "Carta della qualità dei servizi" di cui alla precedente voce 2.6.1. La disciplina di maggior dettaglio e procedurale, invece, è opportuno che sia contenuta nelle predette Carte sia "degli utenti" – ove originariamente redatta dall'ente pubblico ed allegata al contratto di servizio – che "della qualità dei servizi" emanata successivamente dal gestore.

2.11.1 Carta degli Utenti

La clausola dovrà chiarire che al fine di individuare gli standard minimi di tutela dei diritti dei consumatori/utenti dei servizi è stata redatta una apposita "Carta degli utenti" che è allegata al contratto per farne parte integrante; che il gestore dovrà darne immediata ed adeguata pubblicità secondo modalità che sarebbe bene già espressamente individuare ed indicare al gestore; e che le disposizioni e le procedure in essa previste entrano in vigore sin dall'inizio dello svolgimento delle attività di servizio pubblico oggetto di affidamento da parte del gestore; che il contenuto della carta svolge il compito di individuare il livello minimo degli standard di tutela dei diritti dei consumatori/utenti dei servizi ai quali dovrà, pertanto, attenersi anche la successiva "Carta della qualità dei servizi" di cui alla precedente voce 2.6.1.

Le Carte degli utenti unilateralmente redatte dagli enti pubblici locali, sarà opportuno che, oltre ad individuare i puntuali standard minimi di qualità e quantità che devono comunque essere

garantiti a favore degli utenti, riproducendo in parte gli obblighi comunque contenuti nelle corrispondenti clausole contrattuali, indichino anche un primo schema di procedure semplici e minimali idonee a regolamentare le modalità d'accesso alle informazioni garantite, le modalità per porre reclamo, le modalità per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché le modalità di valutazione dei livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza, utilizzabili dagli utenti fino alla successiva emanazione da parte del gestore delle Carte di qualità dei servizi. Per quanto riguarda questi ultimi aspetti, infatti, sembra opportuno che siano gli stessi soggetti interessati a concordare più nel dettaglio le procedure e le modalità ritenute maggiormente idonee a raggiungere gli obiettivi ad esse sottesi.

2.11.2 Individuazione modalità di interazione con singolo utente

Le problematiche inerenti alla comunicazione tra gestore ed utenti, sono di estrema rilevanza, destinate a riflettere importanti conseguenze sul livello di qualità del servizio e, in ultimo, sulla *customer satisfaction* che si riflette in ultima analisi sul gradimento dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione responsabile della sua erogazione.

È necessario che venga imposto l'obbligo del gestore di conformarsi a predeterminate modalità e procedure che garantiscano l'effettività dell'interazione con il singolo utente.

Le attuali ampie possibilità offerte da parte della moderna tecnologia in tema di comunicazione e di interattività, possono opportunamente essere oggetto di specifica individuazione in sede di contratto.

Peraltro, la natura di servizio pubblico dell'attività in questione e la conseguente necessità di favorire in ogni modo la partecipazione dei cittadini, rende necessario che sia possibile, per ogni utente che lo desideri, il contatto di persona con personale qualificato del gestore.

E questo sia per ogni pratica che riguardi l'erogazione ed il pagamento del servizio stesso, sia per consentire l'effettuazione di reclami, osservazioni e proposte.

Perciò, occorrerà precisare nel contratto di servizio che il gestore è obbligato a prevedere l'apertura di sportelli a disposizione dei cittadini, secondo caratteristiche minime in termini di numero ed orario di apertura, e criteri di ubicazione territoriale, così come precisati nella carta degli utenti allegata.

2.11.3 Possibilità per l'utente singolo o associato di presentare reclami, osservazioni e proposte

Una apposita clausola contrattuale può prevedere l'obbligo per il gestore di indicare le modalità attraverso le quali i cittadini utenti sono posti nelle effettive condizioni di presentare reclami, osservazioni e proposte con contestuale indicazione delle modalità attraverso le quali le dette osservazioni saranno trattate dalle strutture ed uffici *ad hoc* istituiti dal gestore.

Possono, per esempio, prevedersi a carico del gestore specifici obblighi di organizzare un servizio con adeguata capacità di ricezione di tali comunicazioni, di adeguata informazione al pubblico sul diritto di ciascun singolo di presentare reclami, osservazioni e proposte, di effettiva raccolta, elaborazione e successiva comunicazione all'ente pubblico del numero e della natura delle proposte e dei provvedimenti adottati in conseguenza dei reclami o delle osservazioni migliorative ritenute fondate od utili a migliorare la qualità dei servizi erogati.

In ogni caso occorrerà prevedere l'obbligatorietà della risposta ai cittadini interessati: risposta che dovrà contenere, evidentemente, adeguata motivazione nel caso di un diniego o rifiuto.

Mentre è comunque opportuno inserire queste previsioni in via generale nel contratto di servizio, concorrendo a conformarne gli standard qualitativi, per le norme di maggior dettaglio

appare invece opportuno rimandare alla Carta degli utenti e alla successiva Carta della qualità dei servizi.

Si ribadisce comunque la necessità di prevedere appositi sportelli per rendere possibile il contatto diretto tra cittadini e personale qualificato del gestore, come esplicitato nel precedente punto 2.11.2.

2.11.4 Individuazione modalità di interazione con associazioni di utenti

Gli stessi diritti di interazione considerati nelle clausole precedenti devono essere previsti in favore delle associazioni di utenti.

L'individuazione di particolari modalità di interazione, diverse rispetto a quelle previste per i singoli utenti possono essere oggetto di separata regolamentazione, in considerazione della caratteristica del soggetto rappresentativo.

Questo infatti, per sua natura, persegue finalità di tutela dei propri associati e della categoria degli utenti in modo costante e generale, al contrario del singolo privato, che la esercita in modo occasionale e individuale.

Se, dunque, deve essere garantito in modo indistinto il diritto di interazione e l'effettività dello stesso – attraverso l'individuazione di specifiche modalità che saranno oggetto di disciplina in maggior dettaglio all'interno della carta degli utenti e della carta della qualità dei servizi – la previsione di diverse forme e modalità di rapporto con le associazioni degli utenti non costituirebbe una forma di preferenza nel trattamento, ma una semplice presa d'atto della natura "istituzionale" dell'associazione. Si può quindi ritenere non solo ammissibile, ma anzi consigliabile – ed in linea con quanto recentemente previsto dall'articolo 2, comma 461 della legge 244 del 2007 – la previsione di procedure e modalità di interazione più rapide, più frequenti e, eventualmente, di taluni obblighi di comunicazione nei confronti delle medesime associazioni, anche sotto forma di coinvolgimento delle stesse nelle decisioni riguardanti specifiche modalità di erogazione del servizio (si pensi, per esempio, alla modificazione del percorso di una linea di autobus). A questi fini potrebbe però apparire opportuno individuare elementi idonei a limitare l'applicazione di queste diverse clausole a favore delle sole associazioni espressamente indicate o, ancora meglio, a quelle maggiormente rappresentative (indicando possibilmente i parametri oggettivi per la valutazione della rappresentatività ritenuta necessaria), tenuto conto anche di quanto previsto dal codice di consumo (D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206) in tema di associazioni dei consumatori.

2.11.5 Tempi di risposta all'utenza o rappresentanza della stessa

Il rispetto dei tempi previsti è uno dei primi – anche se non unico – fattore di soddisfazione del soggetto richiedente.

La previsione dei tempi massimi di risposta è bene che sia comunque già nel contratto di servizio, unitamente alle sanzioni a carico del gestore per l'inosservanza delle prescrizioni.

2.11.6 Controllo sui tempi di risposta

L'ente pubblico dovrà verificare il rispetto da parte del gestore dell'obbligo di garantire una regolare e puntuale evasione delle richieste e delle doglianze degli utenti senza che ogni specifica attività di controllo e monitoraggio sia fatta dipendere da appositi reclami indirizzati direttamente o per conoscenza allo stesso ente pubblico affidante. La funzione di indirizzo e controllo è infatti propria dell'ente locale affidante e non deve essere di fatto delegata agli utenti o alle loro

associazioni, pur potendo questi ultimi rappresentare un utile strumento di ulteriore segnalazione e verifica.

2.11.7 Efficacia della risposta all'utenza o rappresentanza della stessa

Il punto presenta degli aspetti particolari rispetto ai due precedenti.

Mentre il rispetto dei tempi di risposta ed il relativo controllo sono facilmente riscontrabili sulla base di un parametro certo ed obiettivo, il controllo sull'efficacia postula un giudizio di valore sul contenuto della risposta stessa.

Tale giudizio può inoltre essere espresso diversamente da parte dell'ente pubblico o da parte del destinatario finale e diretto della risposta (utente o associazione).

L'obiettivo dell'efficacia della risposta deve essere perseguito attraverso l'individuazione di parametri certi per esprimere tale giudizio, valevoli in generale.

In primo luogo deve darsi senz'altro peso al gradimento dell'utenza, sia dei singoli, sia delle associazioni che ne costituiscono emanazione. Una risposta che sia considerata soddisfacente da parte dello stesso soggetto che l'ha sollecitata è sicuramente efficace.

Le modalità per la verifica del gradimento soggettivo – inteso come primo indice di efficacia – dovranno essere stabilite attraverso appositi meccanismi di controllo, che rimandiamo all'esame della sottovoce che segue.

Il soggetto richiedente potrebbe esprimere mancato gradimento oppure non manifestare alcuna opinione in merito alla risposta fornitagli.

Nel primo caso non può automaticamente darsi luogo ad un giudizio di inefficacia, ma occorre poter verificare il contenuto della domanda e della risposta per confermare tale giudizio. In questo caso i parametri dovranno tenere conto della correttezza della procedura interna del gestore, dell'espletamento dell'eventuale istruttoria, del tenore della risposta, del suo contenuto, della problematica affrontata. Si pensi alla diversa natura e contenuto di una risposta fornita a seguito di reclamo, ovvero di una proposta.

Nel secondo caso, in base agli stessi criteri prima evidenziati, sarà l'ente pubblico a poter procedere direttamente alla verifica in base a parametri (rispetto dei tempi, completezza dell'istruttoria, conoscenza della problematica, chiarezza e comprensibilità della risposta, contenuto della medesima) che dovranno essere, come nel caso precedente, possibilmente predeterminati in modo oggettivo.

2.11.8 Modalità di controllo di efficacia della risposta

La presente sottovoce è strettamente connessa alla precedente.

Le modalità di controllo possono essere notevolmente agevolate dalla previsione, della quale abbiamo parlato nel precedente punto 2.11.4 che l'utente trasmetta la domanda (reclamo, proposta ecc.) per conoscenza anche all'ente pubblico.

Tale modalità, oltre a consentire uno strumento per un monitoraggio completo del numero e della natura delle osservazioni presentate, della frequenza e degli aspetti che rivestono maggiori criticità, permette all'ente pubblico di conoscere in anticipo la quantità delle risposte ed i tempi entro i quali devono essere fornite.

La medesima modalità dell'inoltro all'ente pubblico dovrà essere prevista anche, come già detto, per la risposta.

In questo modo è garantita la completa conoscenza in capo all'ente pubblico del momento iniziale e finale del procedimento, la conoscenza dei contenuti dei documenti e, nella maggior parte dei casi, anche la possibilità di esprimere una congiunta valutazione sull'efficacia della procedura nel suo complesso.

Il tutto potrà praticamente avvenire attraverso la predisposizione di una modulistica in formato cartaceo ed in *format* telematico di chiara comprensione. I modelli, studiati dallo stesso ente pubblico potranno essere allegati al contratto oppure alla Carta degli utenti ed alla Carta di qualità dei servizi e comunque recepiti all'interno di quest'ultima, ferma restando la possibilità che la Carta stessa vada ulteriormente a migliorare ed integrare detta modulistica.

L'ente pubblico sarà così posto nelle condizioni di garantirsi il ruolo di effettivo controllore della regolarità, formale e sostanziale, dell'intera procedura iniziata con la richiesta dell'utente, fino al suo esaurimento.

2.11.9 Istituzione sessione annuale verifica proposte e osservazioni dei cittadini (art. 2 comma, 461, lettera e), legge 244/2007)

Si tratta dell'ottemperanza a quanto previsto nella lettera e) del comma 461 dell'articolo 2 della legge finanziaria per il 2008, che prevede l'istituzione della sessione annuale di verifica tra l'ente pubblico, il gestore del servizio e le associazioni dei consumatori.

Prima della sessione le associazioni dovranno avere a disposizione le informazioni complete in merito al numero, alla natura ed alla frequenza dei reclami, delle proposte e delle osservazioni.

Questa sarà la sede per effettuare un bilancio dei dati già in possesso dell'ente pubblico e del gestore del servizio e stabilire criteri, tempi, modalità di sviluppo del servizio principale e di quelli collaterali (per esempio quello di raccolta delle informazioni dall'utenza).

La sessione costituisce il momento utile di verifica, in contraddittorio tra le parti interessate, del raggiungimento degli *standard* di qualità del servizio previsti nel contratto e della programmazione di quelli futuri.

Gli *standard* di qualità, previsti in una autonoma parte del contratto di affidamento, sono quelli previsti e richiamati nella precedente voce 2.5.

È quindi chiaro che il contenuto della sessione annuale si conforma sulla base della individuazione degli *standard* previsti nel contratto di servizio. In particolare, possono essere anticipati nel contratto stesso degli argomenti specifici che costituiscono la base minima del contenuto degli argomenti da affrontare durante la sessione (per esempio: esame dei reclami e delle proposte di utenti singoli e associati, delle risposte fornite, esame di *report* dell'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali del Comune di Torino e *report* di *customer satisfaction*).

Le segnalazioni emerse nella riunione circa eventuali inottemperanze agli obblighi imposti al gestore dal contratto di servizio e dalle carte sia degli utenti che della qualità dei servizi possono essere poste legittimamente a fondamento di eventuali sanzioni a carico del gestore che possono giungere sino alla revoca dell'affidamento, ovviamente nei casi ritenuti più gravi e reiterati. Come abbiamo già evidenziato alla precedente clausola 2.6.1, il permanere dell'affidamento del servizio può essere legittimamente subordinato al positivo riscontro degli utenti circa il rispetto da parte del gestore degli standard minimi di qualità e di quantità previsti dal contratto, alla eventuale Carta degli utenti ad esso allegata e dalle successive Carte della qualità dei servizi. Tale positivo riscontro può risultare oltre che dall'esame dei reclami e dall'effettuazione di sondaggi di mercato, anche da quelle altre attività di consultazione delle associazioni dei consumatori e di monitoraggio permanente e di verifica annuale – i cui risultati dovranno essere comunque e sempre connotati da garanzie di obbiettività – oggetto della presente clausola.

Inoltre dalla riunione possono emergere utili elementi al fine di stabilire quelle modifiche od aggiornamenti degli obblighi di servizio nei limiti espressamente consentiti e previsti dal contratto stesso, secondo quanto previsto nella clausola 5.1, per adattare il contenuto di singole disposizioni del contratto ad alcune variazioni che dovessero intervenire durante l'arco di tempo di durata della concessione di gestione nel contesto economico, giuridico o tecnico (solo così, infatti, come

abbiamo già evidenziato possono ritenersi ammesse parziali modifiche all'oggetto del contratto nel rispetto dei principi del diritto comunitario in materia di parità di trattamento e di trasparenza).

2.11.10 Istituzione di un sistema di monitoraggio permanente sotto la diretta responsabilità dell'ente locale (art. 2, comma 461, lettera d), legge 244/2007)

Il contratto di servizio deve prevedere clausole a presidio dell'obbligo di istituzione di un sistema di monitoraggio permanente sotto la diretta responsabilità dell'ente locale.

A questo proposito va premesso che il rapporto con l'ente pubblico affidante presenta una serie di criticità. La principale di esse riguarda la conoscibilità delle informazioni aziendali. Tale conoscibilità trova presupposto nella attribuzione, allo stesso ente pubblico, della cura degli interessi pubblici sottesi al servizio e deve trovare concreta praticabilità attraverso specifici istituti del contratto di servizio.

A tale fine può soccorrere il sistema di monitoraggio permanente sotto la diretta responsabilità dell'ente pubblico, che trova propria fonte nell'articolo 2, comma 461, legge 244/2007.

Tale disposizione, alla lettera d), impone, in sede di stesura del contratto di servizio, la 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.

Anche con riferimento a questa materia nel contratto di servizio si dovranno fornire gli elementi di dettaglio della prescrizione generale e, quindi, esplicitare:

- i criteri di rappresentatività delle associazioni;
- le modalità di partecipazione da parte dei cittadini;
- le modalità di analisi e riscontro, eventualmente con il coinvolgimento di soggetti terzi o a mezzo di organismi paritetici con la partecipazione delle associazioni dei consumatori.

Dovranno essere previste le modalità di effettuazione del monitoraggio, senza escludere la possibilità di integrarlo ulteriormente. Sarà raccomandato anche l'impiego di sistemi che consentano di sistematizzare e automatizzare i rilevamenti e i rapporti, con il ricorso all'informatica e alla telematica; le attrezzature (es.: sensori sui cassonetti dei rifiuti, sui mezzi di trasporto, in punti selezionati dalla rete ecc.) e tutta l'organizzazione necessari dovranno essere a cura del gestore.

Particolare importanza può rivestire la previsione dell'obbligo di svolgere una periodica registrazione della *customer satisfaction* attraverso l'effettuazione di sondaggi a campione affidati ad idonei soggetti terzi (o, eventualmente, alla stessa Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino) da eseguire attraverso la compilazione di appositi formulari da sottoporre ai cittadini/utenti che, oltre alla previsione di domande a risposta plurima, consentano l'espressione di sintetici giudizi circa il grado di soddisfazione per la qualità e per la quantità del servizio oggetto di valutazione e la proposta di suggerimenti concreti per il suo miglioramento.

2.11.11 Eventuale costituzione di organismi paritetici per attività di monitoraggio e controllo

Si può prevedere l'eventuale costituzione di organismi paritetici per attività di monitoraggio e controllo.

Ferma restando l'autonomia dell'ente pubblico in ordine agli esiti della attività di monitoraggio e controllo, si può prevedere un organismo paritetico, eventualmente con la partecipazione di esperti esterni.

Qualora si optasse per questa scelta organizzativa, ne deriverà la necessità di disciplinare modalità di attuazione della attività dell'organismo, modalità di svolgimento della attività, esito della attività di monitoraggio, in rapporto agli istituti contrattuali delle penali e anche delle vicende di estinzione del contratto di servizio.

2.11.12 Copertura costi da parte del gestore di attività imposte dall'articolo 2, comma 461, lettera f), legge 244 del 2007

Il contratto di servizio - in ottemperanza all'obbligo di cui all'articolo 2, comma 461, lettera f) della legge n. 244 del 2007 - dovrà altresì stabilire espressamente le modalità per garantire l'integrale copertura dei costi da parte del soggetto gestore delle seguenti attività:

- consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori e verifica periodica dell'adeguatezza e del rispetto degli standard qualitativi e quantitativi del servizio erogato in contraddittorio con i consumatori;
- monitoraggio permanente del rispetto degli stessi standard fissati nel contratto di servizio e nelle carte degli utenti e della qualità del servizio con la partecipazione attiva delle associazioni dei consumatori e dei singoli cittadini;
- svolgimento della sessione annuale di verifica sul funzionamento generale del servizio oggetto di affidamento.

2.11.13 Modalità di *audit* interno specifico

L'*audit* interno riveste particolare rilevanza per la voce considerata, il cui oggetto "rapporti con gli utenti" ricomprende necessariamente il monitoraggio ed il controllo interno circa:

- la raccolta delle domande, delle osservazioni, delle proposte e dei reclami;
- i tempi di evasione.

L'*audit* interno è peraltro reso quasi del tutto superfluo dalle modalità di raccolta delle domande e di risposta sopra evidenziate, attraverso le quali il controllo ed il monitoraggio sullo svolgimento dei rapporti con gli utenti nascono nel momento iniziale, proseguono e si esauriscono in quello finale, attraverso il contemporaneo adempimento degli obblighi di informazione verso l'ente pubblico, che è pertanto messo nelle condizioni di conoscere l'iter delle procedure in corso, il loro numero, i tempi di evasione in modo costante e permanente, a prescindere dall'imposizione di particolari modalità di *audit* interno del gestore.

Eventuali modalità di *audit* interni specifici possono essere imposte sulle procedure istruttorie del gestore per l'evasione delle richieste.

2.12 RAPPORTO CON L'ENTE PUBBLICO AFFIDANTE

2.12.1 Modalità di report periodico

Al di là e in aggiunta al "monitoraggio permanente" il flusso di dati e informazioni a favore del soggetto affidante trova la sua possibilità di attuazione mediante l'imposizione dell'obbligo contrattuale di report periodici. La relativa clausola contrattuale deve specificare la tipologia e la periodicità dei report.

È opportuno che il contratto, nel regolare la comunicazione dei dati di gestione, provveda a:

- stabilire quali dati comunicare;
- definire le modalità della comunicazione (telematica, posta, pubblica affissione, ecc.);
- stabilire la periodicità delle comunicazioni (giornaliera, settimanale, mensile, trimestrale, semestrale, annuale);
- individuare le modalità di presentazione dei dati (confronti con anni precedenti, con budget, percentualizzati, sistema di indicatori, ecc.);
- stabilire le modalità di analisi degli scostamenti tra dati preventivi e consuntivi.

2.12.2 Oggetto dei report: prestazione, qualità, piani di sviluppo, controllo di gestione

Il contratto di servizio può descrivere l'oggetto dei report: prestazione, qualità, piani di sviluppo, controllo di gestione (trattasi di materia che, nei suoi aspetti di dettaglio, può facoltativamente trovare spazio nel contratto di servizio).

Lungi, peraltro, dall'apparire troppo invasiva la clausola contrattuale che disciplina l'oggetto dei report, è necessaria per evitare che il monitoraggio sia inteso come adempimento rituale.

Tali specificazioni consentono, altresì, di individuare con certezza i parametri della verifica dell'esattezza delle prestazioni richieste alla società di servizi.

2.12.3 Modalità di report a richiesta

Oltre ai report di cui si è appena detto sarà opportuno prevedere report a richiesta. È opportuno che l'articolato faccia salva la possibilità di monitoraggio mirato in relazione ad evenienze non programmabili.

2.12.4 Accesso a notizie, informazioni e documenti

Rispondono non a una logica aziendale, ma a una prettamente legale le clausole necessarie sull'accesso a notizie, informazioni e documenti.

La disposizione deve riepilogare le diverse forme di accesso previsti dalla legge, considerato l'assoggettamento delle società di servizi alle regole della "trasparenza amministrativa" (in particolare legge 241/1990). Vanno precisate le modalità concrete di accesso fruibili agli interessati (dalla previsione di una funzione aziendale specifica, numeri verdi, posta elettronica dedicata, ecc.). È opportuno ricordare i limiti che l'esercizio del diritto di accesso incontra, per esempio nel caso di dati personali sensibili e di segreti industriali, tecnici o commerciali, cercando di descrivere in modo chiaro tali limitazioni, al fine di prevenire interpretazioni eccessivamente estensive, elusive dell'obbligo di assoggettarsi al controllo sulla gestione.

2.12.5 Richiamo della normativa sull'accesso dei consiglieri comunali

Per il particolare rilievo non è incongruo un autonomo richiamo della normativa sull'accesso dei consiglieri comunali. È opportuno che la disposizione richiami i diritti dei consiglieri comunali e provinciali ad essi riconosciuti dall'art. 43 del T.U.E.L. che, in particolare, statuisce che essi abbiano il diritto ad ottenere dalle aziende ed enti dipendenti dal Comune e dalla Provincia tutte le notizie e le informazioni in loro possesso utili all'espletamento del loro mandato. Tale norma prevede inoltre che essi siano tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

Poiché il succitato art. 43 TUEL 267/2000 si riferisce esclusivamente alle aziende “dipendenti”, occorre che il contratto di servizio stipulato con società che non rientrano in tale fattispecie disciplini nel dettaglio il diritto di accesso dei Consiglieri, garantendo agli stessi la medesima possibilità di avere a disposizione tutte le notizie e le informazioni inerenti il servizio gestito dal concessionario. Analogamente a quanto previsto dall’art. 43 del TUEL, dovrà essere stabilito che i consiglieri saranno tenuti all’osservanza di eventuali segreti stabiliti da norme di legge o regolamento. Inoltre, dovrà essere operata una scelta tra la possibilità di un accesso diretto da parte di ogni Consigliere (che quindi si rivolgerà al soggetto gestore come a qualsiasi altro ufficio comunale), ed un accesso in via riflessa, consistente nella possibilità per ogni Consigliere di richiedere quanto ritenuto utile per l’espletamento del proprio mandato ad un ufficio comunale a ciò preposto, che a sua volta inoltrerà la richiesta alla società in questione.

2.12.6 Disciplina di collegamenti telematici (rinvio a disciplinare tecnico)

In ogni caso e per ogni evenienza il flusso informativo tra gestore e ente pubblico, ove sviluppato con strumenti telematici, rende necessaria l’adozione di un disciplinare tecnico nel quale specificare gli standard adeguati di sicurezza informatica. Ciò si traduce nel contratto di servizio nella necessità di una disciplina di collegamenti telematici, anche se mediate un mero rinvio a disciplinare tecnico ad hoc.

2.12.7 Rispetto del segreto industriale e dell’autonomia delle scelte imprenditoriali

Il contratto di servizio deve disciplinare l’ambito di circolazione di dati aziendali, che possono rivestire caratteristiche di riservatezza e/o di segretezza.

Occorre, infatti, richiamare le disposizioni della legge 241/1990 (in particolare l’articolo 24) che bilanciano la trasparenza amministrativa e, appunto, la riservatezza dei dati aziendali.

Tale ultima disposizione, in via generale, consente di impedire l’accesso in relazione alla tutela della salvaguardia della sfera di riservatezza aziendale.

Possono trovare una formulazione specifica in questa sede i divieti di diffondere e utilizzare informazioni segrete o riservate, anche riferite ad elaborati progettuali.

A questo proposito si noti che il mantenimento degli obblighi di segretezza e riservatezza risponde a un’esigenza imprenditoriale tipica, finalizzata ad assicurare un regime di conoscibilità ristretta di tutto ciò che compone il *know how* aziendale.

Per effetto delle clausole in questione quindi, da una parte l’ente pubblico si assume l’impegno di non divulgare o utilizzare eventuali segreti commerciali o aziendali, dall’altra il gestore si assume analogo impegno rispetto alle notizie riservate attinenti in qualsiasi modo l’attività dell’ente pubblico e dell’utenza di cui sia venuto a conoscenza in ragione della sua posizione. Tale obbligo deve dispiegare efficacia anche nel periodo successivo alla cessazione del contratto.

Uguale attenzione, con formulazione di clausola espressa, deve essere dedicata per la tutela di marchi, segreti e proprietà industriale.

Per quanto concerne la tutela dei marchi gestiti dal soggetto affidatario del servizio non va trascurato che il marchio di servizio è utilizzato dall’impresa erogatrice di servizi pubblici locali mediante il richiamo di parole o di figure (suscettibili di essere graficamente apposte sui beni o sulla divisa di persone destinate a realizzare il servizio) e costituisce il simbolo di collegamento tra l’erogatore del servizio e l’utente, svolgendo un ruolo centrale nella formazione e nel mantenimento della clientela, proprio perché contraddistingue l’origine e la qualità del servizio.

2.13 RAPPORTO CON L'AGENZIA PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

2.13.1 Richiamo alle norme dello Statuto della Città di Torino

Ai sensi di quanto previsto dallo Statuto e dal Regolamento del Consiglio Comunale, in tutti i contratti di servizio deve essere previsto l'esplicito riconoscimento dell'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino, in quanto strumento operativo del Consiglio Comunale per l'esercizio delle potestà di indirizzo, controllo e sindacato ispettivo in forma collegiale sulla gestione dei servizi pubblici locali di competenza.

Si deve altresì riconoscere l'Agenzia quale soggetto che, su incarico del Consiglio Comunale, può svolgere indagini specifiche sul funzionamento dei servizi oggetto del contratto.

L'Agenzia è sempre invitata a partecipare alle riunioni dei comitati bilaterali o multilaterali previsti nel contratto di servizio.

2.13.2 Accesso a notizie, informazioni e documenti

Pertanto, va sottolineato che deve essere garantito all'Agenzia il diritto di accesso così come prevedono i due atti normativi della Città sopra citati, ed in particolare il diritto:

- di accedere ai documenti ed alle informazioni in possesso dei gestori dei servizi pubblici locali necessari per esercitare le sue funzioni;
- di ottenere informazioni implicanti elaborazione di dati, chiarimenti o valutazioni.

2.13.3 Oggetto dei report: prestazione, qualità, piani di sviluppo

L'Agenzia comunica annualmente ad ogni azienda i dati e le informazioni che periodicamente intende ricevere allo scopo di monitorare la qualità del servizio erogato, le prestazioni dell'azienda ed i relativi costi, i piani di sviluppo dei servizi oggetto del controllo.

2.13.4 Modalità di report periodico

I report dell'azienda, con i contenuti previsti nelle clausole successive e nelle altre clausole di questo documento (si vedano, a proposito, le voci 2.7.5, 2.9.5, 2.9.6, 2.9.7, 2.9.8, 2.11.10, 2.12.1, 2.12.2, 2.12.3, 4.1.8), dovranno avere cadenza almeno semestrale. Saranno comunicati su supporto informatico e, almeno in due copie, su carta. Andranno indirizzati al direttore dell'Agenzia.

2.13.5 Modalità di report a richiesta

In aggiunta a quanto previsto dal punto precedente, l'Agenzia, anche per rispondere alle richieste avanzate dal Consiglio Comunale o dalle sue articolazioni, così come previsto dal precedente punto 2.13.1, può richiedere report supplementari rispetto a quelli indicati al punto precedente.

2.13.6 Disciplina modalità e tempi della risposta

Le richieste di dati ed informazioni sono effettuate dall'Agenzia in forma scritta, anche mediante posta elettronica o fax, presso i riferimenti forniti dalle aziende.

Le risposte devono essere normalmente soddisfatte entro trenta giorni, salvo motivate eccezioni.

Nel caso di richieste che implicano particolare gravosità, il responsabile incaricato dall'azienda comunica nei termini di cui al comma 1 una richiesta di differimento del termine.

Ogni caso di controversia sarà risolto dal comitato bilaterale previsto dal presente contratto.

2.13.7 Richiamo a rispetto codice della privacy per rendere possibile richiesta di accesso

Va richiamato l'obbligo da parte dell'Agenzia di rispettare le norme in materia di tutela della riservatezza dei dati personali dei quali venisse in possesso da parte delle aziende.

2.13.8 Disciplina di collegamenti telematici (rinvio a disciplinare tecnico ad hoc)

L'azienda potrà in essere tutto quanto necessario per istituire e garantire il buon funzionamento di sistemi informatici e telematici volti al fine di agevolare la trasmissione all'Agenzia dei dati relativi agli obblighi di report e *audit* riportati in questo documento. Tale trasmissione potrà essere periodica o continuativa e dovrà attenersi alle specifiche tecniche che saranno concordate di volta in volta.

2.13.9 Richiamo rispetto segreto industriale e autonomia scelte imprenditoriali

Va sottolineato che l'Agenzia è tenuta al rispetto di eventuali segreti industriali e commerciali e diritti d'autore che fossero contenuti nei dati e nelle informazioni ad essa fornita dalle Aziende. Si deve altresì evidenziare che l'Agenzia nelle sue funzioni di indirizzo e di controllo è tenuta al rispetto del principio dell'autonomia delle scelte imprenditoriali delle aziende erogatrici i servizi in oggetto.

3. OBBLIGHI DELL'ENTE PUBBLICO

3.1 EVENTUALE TRASFERIMENTO RISORSE E BENI STRUMENTALI

La voce principale e la sottovoce si pongono in stretta relazione alla voce numero 2.2, alla quale si fa rinvio. Si tratta ovviamente della medesima questione vista da due punti di vista.

Mentre le obbligazioni gravanti sul gestore nascono al momento della presa in consegna dei beni, attraverso la redazione di un apposito verbale e permangono (quanto alla custodia ed alla manutenzione) durante l'intero periodo di utilizzo dei beni stessi, fino all'adempimento all'obbligo di riconsegna attraverso le modalità e le procedure previste, le obbligazioni dell'ente pubblico consistono nel mettere a disposizione del gestore, nei tempi e con le modalità previste nelle clausole contrattuali, i beni e le risorse strumentali.

3.2. OBBLIGHI ECONOMICI A FAVORE DEL GESTORE E RELATIVA DISCIPLINA, INTERESSI MORATORI IN CASO DI RITARDI O INADEMPIMENTI.

La voce ha presupposti e risvolti prettamente economici perché l'obbligo di pagamento dell'ente pubblico in favore del gestore dovrebbe sussistere solo nel caso di mancata copertura dei costi di gestione dai ricavi costituiti dalle tariffe alla cui voce si rimanda.

È peraltro notorio che l'esigenza di garantire un adeguato servizio pubblico, anche in condizioni di diseconomia, comporta quasi sempre la necessità che i costi di gestione siano integrati da specifici obblighi economici dell'ente pubblico in favore del gestore.

Da un esame comparativo di vari contratti di affidamento di servizi pubblici locali risulta sempre previsto un obbligo dell'ente pubblico di corrispondere un compenso al gestore.

In considerazione di tale presupposto, è però bene che il contratto premetta che gli obblighi economici in favore del gestore sussistono solo in quanto i costi di gestione non sono interamente coperti dalla tariffa e che la copertura economica da parte dell'ente pubblico si giustifica con l'esigenza generale di garantire l'universalità del servizio – anche nei settori di attività antieconomici – e di coprire il disavanzo di una gestione efficiente, con particolare riguardo ai contratti di gestione *in house*.

3.2.1 Determinazione degli obblighi economici

Le clausole dedicate a questo aspetto devono principalmente avere cura di indicare l'ammontare del compenso in base a criteri predeterminati a seconda del tipo di servizio considerato, i tempi e le modalità di pagamento, le eventuali somme da accantonare a garanzia di particolari adempimenti (per esempio, le prestazioni in tema di rapporti con l'utenza oppure, in prossimità della scadenza del contratto, gli adempimenti sulla corretta restituzione dei beni e delle risorse), l'eventuale individuazione delle voci di cui si compone l'intero ammontare in ragione delle diverse attività (si pensi, nella materia dell'igiene ambientale, allo spazzamento, raccolta e smaltimento; ovvero, per i trasporti, alla gestione delle linee elettriche tranviarie, di autobus, della metropolitana) con la specifica, per ciascuna di esse, del valore attribuito.

Andrà infine disciplinato in modo compiuto ogni aspetto riguardante gli interessi moratori nel caso di ritardo nei pagamenti, con particolare riguardo al termine di decorrenza ed alla loro quantificazione

3.2.2 Adeguamento degli obblighi economici

Altro aspetto da considerare è quello dell'adeguamento del compenso, sia in ragione della perdita di potere d'acquisto della moneta, conseguente al fenomeno inflattivo ed all'aumento del costo della vita, sia in conseguenza di altri fattori specifici, come l'aumento di quantità del servizio (estensione a luoghi prima non ricompresi), ovvero di intensificazione del servizio nella medesima area.

Le ipotesi devono essere contemplate nel contratto, anche in considerazione della durata di esso, con previsione di criteri chiari e oggettivamente predeterminati di adeguamento del compenso.

Qualora sia impossibile o difficoltoso prevedere determinati presupposti di adeguamento (specie se derivanti da novità tecnologiche, razionalizzazione dei processi produttivi, nuove imposizioni normative), è opportuno che il contratto di affidamento, prevedendo in via generica ed astratta tali eventualità, predisponga una procedura *standard* attraverso la quale pervenire all'adeguamento (per esempio la nomina di una commissione tecnica che, in contraddittorio, verifichi l'effettiva sussistenza del maggiore onere e, in caso positivo, lo quantifichi).

In conclusione, è opportuno che alcuni casi di adeguamento siano predeterminati nei presupposti, ma è altrettanto consigliabile lasciare che il contratto di affidamento faccia riferimento generale anche ad altri casi, non contemplati e meno prevedibili, che siano suscettibili di provocare aumento o diminuzione dei costi e produrre conseguenze sul compenso (magari solo se al di sopra o al di sotto di una soglia di indifferenza già prestabilita).

In quest'ultimo caso, è opportuno che il contratto preveda una procedura prestabilita per la valutazione del presupposto, della sua incidenza sui costi e, in ultimo, la quantificazione dell'adeguamento. Questo può avvenire attraverso la decisione di una commissione tecnica con meccanismi di nomina prestabiliti in modo tale che essa sia costituita in numero dispari di componenti.

È bene rammentare nel contratto che, in caso di riscontro positivo di esistenza dei presupposti per un adeguamento, questo sarà dovuto solo e fino al momento in cui non sia compensato, in tutto o in parte, da un incremento della tariffa, se questa dovesse essere riscossa da parte del gestore e costituire una componente del compenso.

È opportuno prevedere che una condizione perché il gestore possa negoziare eventuali adeguamenti è quella della effettiva possibilità per l'ente pubblico di accedere ai dati contabili nelle forme e nei modi prescritti.

Si chiarisce, infine, che il meccanismo di adeguamento da prevedere è neutro, in quanto opera sia nel senso di diminuzione, sia in quello di aumento del compenso, a seconda dei presupposti che si possono verificare.

4. ESECUZIONE DEL CONTRATTO

4.1 ESECUZIONE DELLE PRESTAZIONI

4.1.1 Possibilità, limiti e condizioni di appalto o sub affidamento delle prestazioni principali

Nell'ambito della sezione del contratto di servizio dedicata alla esecuzione del contratto deve trovare sviluppo l'argomento della esecuzione delle prestazioni dedotte nel contratto stesso.

Le stesse sono state definite nell'oggetto del contratto e ricevono il dettaglio convenzionale riferito alle modalità di raggiungimento di quell'oggetto.

Una prima questione oggetto della disciplina negoziale è la possibilità di appalto o subaffidamento delle prestazioni principali, con la definizione in caso affermativo di relativi limiti e condizioni.

Tale aspetto deve avere regolamentazione quadro nelle clausole del contratto di servizio: lo stesso deve precisare se e quali prestazioni possano essere realizzate (in outsourcing) appaltate o subaffidate da parte del gestore selezionato con gara.

A tale proposito è stato messo in luce che le opzioni in astratto sono:

- Subaffidamento del servizio;
- Utilizzo di terzi per singole attività (o *outsourcing*).

Va comunque evidenziato che tutte le modifiche soggettive potranno essere attuate solo a seguito di autorizzazione scritta dell'ente pubblico.

In ogni caso il contratto di servizio deve indicare le prestazioni non affidabili dal soggetto gestore a terzi, perché strettamente connesse con le capacità organizzative o produttive o altre caratteristiche aziendali del soggetto gestore o perché, addirittura, afferenti l'oggetto stesso del contratto affidato con la gara. La definizione delle prestazioni affidabili all'esterno dal soggetto gestore è riservata, di regola, all'ente pubblico, salvo particolari ipotesi per le quali è possibile, anche eventualmente previo accordo tra le parti, per comprovate ragioni, il ricorso a soggetti terzi, in ogni caso per attività strumentali all'adempimento delle prestazioni principali.

Nel contratto andrà precisato in maniera espressa che la mancata osservanza dei divieti e delle condizioni e limiti di appalto o sub affidamento dà adito alla risoluzione del contratto.

4.1.2. Possibilità, limiti e condizioni di appalto o sub affidamento delle prestazioni accessorie

Un medesimo vaglio (giuridico ed economico) deve essere posto alla base della disciplina convenzionale della possibilità, limiti e condizioni di appalto o subaffidamento delle prestazioni accessorie: la qualifica di accessorietà deriva dalla definizione di oggetto del contratto, secondo le specifiche tecniche.

In entrambi i casi l'articolato del contratto di servizio deve prevedere le conseguenze nel caso di violazione della specifica disposizione di divieto o autorizzatoria.

A tale proposito pare opportuno segnalare che in caso di violazione del divieto di appalto o subaffidamento l'unica sanzione contrattuale congrua risulta la risoluzione del contratto.

Ove il contratto di servizio imponesse una preventiva autorizzazione da parte della stazione appaltante alla possibilità per il gestore concessionario di fare svolgere parte delle attività, sia inerenti alle prestazioni principali che a quelle accessorie, da soggetti terzi rispetto alla propria compagine societaria, è necessario che apposite clausole prevedano in dettaglio le norme procedurali da attivarsi da parte del gestore per richiedere la prescritta autorizzazione, nonché le specifiche sanzioni in caso di violazione dei predetti obblighi.

In tale materia vanno espressamente disciplinati i profili di responsabilità, anche erariale, atteso che l'avvalimento di altri soggetti non distoglie l'obbligato principale dalle proprie responsabilità né interrompe la sua gestione, anche quando l'attività di vigilanza sulla gestione sia esercitata da terzi.

4.1.3 Richiamo osservanza normativa su procedure di evidenza pubblica (codice dei contratti, d.lgs 163/2006)

La previsione di questa clausola è da verificare, in base agli obblighi della normativa vigente, in tutte le ipotesi di esternalizzazione della gestione del servizio a soggetti terzi.

Nel caso in cui, invece, il contratto di servizio faccia riferimento ad una ipotesi di affidamento diretto secondo il modello quasi *in house* è opportuno che lo stesso preveda che l'esecuzione di lavori comunque connessi alla gestione del servizio avvenga esclusivamente mediante contratti di appalto o di subaffidamento aggiudicati a seguito di procedure ad evidenza pubblica e comunque nel rispetto di quanto espressamente previsto nell'art. 113, comma 5 *ter* del D. Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL).

Si ritiene necessaria dunque l'esplicitazione della applicazione della normativa comunitaria e del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, in relazione alle attività in ordine alle quali si impone la scelta del contraente con procedure di cosiddetta evidenza pubblica.

La clausola è tanto più necessaria se si pone mente al fatto che nella prassi la società di servizi non sempre si dimostra attrezzata con risorse umane e strumentali idonee alla gestione delle gare.

4.1.4 Divieto di cessione del contratto

Anche se può apparire del tutto superfluo, può essere espressamente prevista nel contratto l'assoluta incedibilità della concessione di gestione del servizio affidata con gara e del relativo contratto di servizio volto a disciplinarne tutti gli aspetti essenziali.

A tale scopo va sottolineato che, di regola, la scelta del gestore è riservata all'ente pubblico, che deve provvedervi tramite gara ovvero, ove possibile ed economicamente vantaggioso, con affidamento diretto secondo il modello c.d. quasi *in house*. Pertanto la cessione della concessione di gestione e del contratto è incompatibile con tali presupposti.

Altre opzioni eventualmente da analizzare sono i negozi traslativi dell'azienda o di rami della stessa, la cessione di quote societarie o azioni o comunque negozi traslativi dei diritti afferenti la compagine societaria.

4.1.5 Garanzie reali o personali relative a esatta esecuzione da parte del gestore e da parte di appaltatori o subaffidatari

L'eventuale possibilità di appalto o subaffidamento di parte delle attività principali od accessorie del servizio non deve diminuire in alcun modo l'esattezza della prestazione dedotta nel contratto, cosicché appaiono consigliabili strategie contrattuali incentrate su obblighi di garanzie reali o personali relative alla esatta esecuzione per le quali sia prevista l'obbligatoria ed automatica estensione delle garanzie stesse anche in caso di attività svolta da parte di ulteriori soggetti terzi.

La clausola, che prescrive la costituzione di garanzie reali o personali relative a esatta esecuzione (anche da parte di appaltatori o subaffidatari), o anche di coperture assicurative mira a conferire a favore dell'ente pubblico una copertura in ordine alle prestazioni dedotte nel contratto di servizio, anche ove gestite da soggetti esterni.

Le garanzie personali mediante rilascio di fidejussioni devono preferire le forme di escussione "a prima richiesta".

4.1.6 Esclusione responsabilità dell'ente pubblico per danni a terzi in relazione all'esecuzione del servizio o derivanti dai beni in dotazione

La responsabilità della esatta esecuzione è in capo al gestore del servizio, ed è pertanto necessario che il contratto di servizio contenga una apposita clausola di esclusione della responsabilità civile dell'ente pubblico affidante per danni a terzi in relazione a tutte le attività svolte dal gestore in esecuzione del contratto di servizio o comunque derivanti dai beni utilizzati ed in dotazione dello stesso.

Il contratto di servizio è la sede per esplicitare la ripartizione delle responsabilità nei confronti di terzi relativamente alla effettuazione del servizio e alla disponibilità dei beni strumentali.

La limitazione della responsabilità per danni a terzi è motivata dalla esclusiva imputabilità al gestore di inadempimenti contrattuali o di fatti illeciti e comunque dalla esclusiva attribuzione alla società di gestione della qualità di custode dei beni in dotazione.

4.1.7 Obblighi assicurativi a carico soggetto gestore a garanzia di terzi ed obbligo di consegna all'ente pubblico dei contratti di assicurazione.

La limitazione della responsabilità dell'ente pubblico affidante è argomento connesso con gli obblighi assicurativi per la responsabilità civile posti a carico dell'affidatario del servizio, in particolare modo a tutela di terzi (consumatori/utenti).

Il contratto di servizio dovrà definire parametri adeguati per il calcolo dei massimali e per la corretta individuazione delle coperture ritenute comunque necessarie e idonee.

Il contratto di servizio, inoltre, deve prevedere l'obbligo di consegna all'ente pubblico di copia di tutti contratti di assicurazione stipulati in ottemperanza a specifici obblighi contrattuali, fornendo altresì idonea documentazione attestante il puntuale e periodico adempimento degli obblighi assicurativi.

4.1.8 Modalità di controllo della esatta esecuzione del contratto

Le modalità di controllo della esatta esecuzione del contratto di servizio (da prevedere in apposite clausole) costituiscono l'esplicitazione della posizione di garanzia dell'ente pubblico rispetto all'utenza.

Come è stato messo in rilievo, il controllo sulla esattezza della prestazione è attività diversa dal controllo di gestione, in quanto quest'ultimo rappresenta un'attività interna al gestore.

Gli strumenti del controllo della esattezza della prestazione sono di duplice natura:

- conoscitivi;
- propositivi/prescrittivi.

Con gli strumenti del primo genere il gestore è obbligato a fornire dati e informazioni sia su aspetti generali sia su aspetti specifici. Tale attività è da un lato prodromica allo svolgimento dei controlli propositivi/prescrittivi e dall'altro capace di incidere sulla attività di gestione.

La consapevolezza da parte del gestore di un flusso continuo di informazioni all'ente pubblico incentiva infatti il gestore stesso a mantenere costantemente comportamenti "virtuosi".

Gli strumenti conoscitivi possono essere rappresentati da indagini e verifiche, attività di *auditing*, obblighi di report specifici o periodici, di cui l'articolato del contratto di servizi deve dettagliare in modo puntuale i termini e le modalità.

Particolarmente importante è imporre contrattualmente una cadenza dei report tale da poter cogliere in tempo reale o comunque ravvicinato l'eventuale formazione di criticità gestionali e amministrative.

I controlli propositivi/prescrittivi si sviluppano a seguito della analisi delle informazioni acquisite, anche attraverso gli strumenti disciplinati nelle carte degli utenti e carte della qualità dei servizi che vedono il coinvolgimento diretto delle associazioni dei consumatori e dei singoli cittadini-utenti.

L'ente pubblico da tale disamina trarrà indicazioni che possono costituire mero indirizzo alla propria funzione di vigilanza e controllo, oppure la base per interventi di modifica di specifiche clausole contenute nel contratto o in altri documenti negoziali (carte qualità), oppure ancora la base per l'applicazione delle disposizioni sanzionatorie (penali, risoluzione, ecc.)

Lo sviluppo nell'articolato contrattuale della materia del controllo sulla esatta esecuzione del contratto deve prevedere, oltre al resto, l'obbligo del rispetto di tempi certi nella risposta, nonché del principio della completezza e buona fede nel rilascio della documentazione e un sistema di penali contrattuali in caso di omissioni o ritardi. A fronte dell'eventuale carattere di riservatezza delle informazioni richieste, l'ente pubblico deve dare idonee garanzie in ordine alla stretta osservanza del principio di finalità e pertinenza del trattamento dei dati stessi.

È altresì opportuno che specifiche disposizioni contrattuali, nel richiamare l'obbligo del gestore al puntuale adempimento di prescrizioni di carattere normativo, stabiliscano le conseguenze negoziali derivanti dall'inadempimento, così rivestendo tali obblighi normativi anche della contestuale natura di obblighi contrattuali.

4.1.9 Istituzione sessione annuale verifica funzionamento dei servizi (art. 2, lettera e), comma 461, legge 244/2007).

Il controllo della esatta esecuzione, oltre a rispondere a una necessità interna al contratto, è oggetto di una cogente e specifica disposizione di legge.

L'articolo 2, comma 461, della legge 244/2007, alla lettera e), prevede l'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.

Le disposizioni necessarie alla corretta istituzione della sessione annuale di verifica e quelle necessarie a puntualizzarne la sua composizione, la convocazione ed il relativo funzionamento, devono essere contenute nell'originario contratto di servizio che può rinviare, per quanto concerne le norme di maggior dettaglio e procedurali, ad un successivo accordo da stipulare con il gestore selezionato e le associazioni dei consumatori, nel rispetto degli elementi già indicati nelle clausole del contratto di servizio allegato al bando di gara. Quest'ultimo, pertanto, è tenuto a disciplinare, quanto meno:

- l'istituzione della sessione annuale con individuazione della sede dove essa si svolgerà e del periodo di tempo nel quale individuare la data di svolgimento della stessa (ad esempio: entro il 31 gennaio di ogni anno);
- i criteri di rappresentatività delle associazioni;
- le modalità di presentazione dei reclami, proposte e osservazioni;
- le modalità di analisi e riscontro, eventualmente con il coinvolgimento di soggetti terzi o a mezzo di organismi paritetici con la partecipazione delle associazioni dei consumatori. Per l'adeguamento del servizio a quanto deciso in seguito alla verifica annuale si applicherà l'art. 5.1.

Come già evidenziato nella precedente voce 2.11.12, il costo per lo svolgimento di tale sessione annuale deve essere posto a carico del gestore. La copertura dei predetti costi dovrà essere prevista attraverso prelievi posti a carico del soggetto gestore per l'intera durata del contratto di servizio.

Per il resto, si rimanda al contenuto della precedente voce 2.11.9.

4.1.10 Clausola di continuità del servizio

Riveste una sua autonomia nell'ambito della esecuzione del contratto di servizio la clausola sulla "continuità del servizio".

Tale disposizione evidenzia la sostanziale struttura triangolare del contratto di servizio: la disciplina dei reciproci obblighi (tra ente pubblico da un lato e soggetto gestore dall'altro) risente del fatto che il contratto di servizio ha una natura di contratto "quadro" definitorio di obblighi a carico del soggetto gestore nell'interesse di terzi. Questa è la ragione per cui circostanze, che in altre sedi avrebbero consentito a una delle parti di sospendere l'esecuzione della propria prestazione o addirittura di chiedere lo scioglimento del contratto, non producono effetto alcuno nei rapporti con i consumatori/utenti.

La clausola di continuità del servizio è, quindi, elemento di garanzia per l'utenza, la quale non deve subire pregiudizio dall'intervento di circostanze sospensive o interrutive del rapporto giuridico in essere tra ente pubblico affidante e gestore.

Eventuali cause sospensive o interrutive del rapporto non devono pertanto avere conseguenze negative intollerabili a carico dell'utenza.

Con riferimento a questo obiettivo prioritario si deve predisporre un articolato che assoggetti il gestore a proseguire l'erogazione a favore dell'utenza a prescindere dalle predette cause sospensive o interrutive.

Naturalmente ciò non esclude disposizioni relative a sospensione/interruzioni del servizio a richiesta dell'ente pubblico o dovute a caso fortuito o a cause di forza maggiore.

In ogni caso di sospensione, a qualunque causa dovuta, il gestore ha oneri di informazione pronta, tempestiva ed efficace. A questo proposito il contratto di servizio deve prevedere la prescrizione di contenuti e modalità comunicative minime (cartelli tradizionali, luminosi, comunicazioni telematiche, avvisi vocali, sms); all'utente sono dovute informazioni su modalità alternative di fruizione del servizio, sui tempi di ripristino, sulle modalità per attivare richieste di rimborso.

Inoltre, in ogni caso di sospensione/interruzione del servizio, qualora il gestore non sia in grado di ripristinare lo stesso nei tempi previsti dagli standard di qualità pattuiti (per sua esplicita ammissione, per le caratteristiche dell'evento che è causa della sospensione/interruzione, per valutazione insindacabile dell'ente pubblico assunta dopo avere ascoltato il gestore e dopo avere assunto adeguati pareri tecnici) l'ente pubblico potrà sostituirsi, direttamente o indirettamente, nell'erogazione del servizio fino al completo ripristino dello stesso da parte del gestore, ponendo a carico di quest'ultimo ogni spesa sostenuta.

4.1.11 Modalità di *audit* interno specifico

Il contratto di servizio deve prevedere clausole a presidio della funzione di *audit* relativo all'esecuzione del contratto di servizio.

L'articolato deve comprendere le modalità di programmazione di tale attività, i criteri per individuare gli *auditor*, obbligo di redazione dei relativi rapporti nonché una periodica verifica delle procedure di controllo interno.

4.2 RECLAMI, CLAUSOLE PENALI E CLAUSOLE PREMIALI

4.2.1 Modalità di presentazione reclami da parte dell'utenza singola o associata

Risponde all'esigenza di rendere effettivi gli impegni assunti con la sottoscrizione del contratto di servizio una apposita sezione dedicata a gestione dei reclami e alla applicazione di penali contrattuali. Come già evidenziato in altre precedenti voci relative al tema della garanzia della qualità, quantità e sicurezza dei servizi erogati dal gestore e di tutela dei diritti degli utenti dei servizi pubblici locali, le disposizioni contrattuali in esame possono essere contenute altresì nelle carte degli utenti allegate al contratto di servizio in modo che tra quanto indicato espressamente in contratto e quanto più dettagliatamente indicato nella citata carta, vengano stabiliti standard minimi che dovranno comunque essere rispettati nelle successive carte della qualità dei servizi emanate dal gestore.

I due argomenti sono logicamente collegati: il reclamo dell'utente è la fonte della notizia da cui scaturisce la possibilità di applicazione della penale. Peraltro il reclamo ha una valenza contrattuale autonoma, ponendosi come contestazione di un inadempimento da parte dell'utente, al

quale il soggetto gestore dovrà dare risposta a prescindere dalla applicazione di penali contrattuali che andranno corrisposte all'ente pubblico.

Il contratto di servizio deve in questa ottica assicurare all'utente o all'associazione di consumatori la possibilità di presentare reclami finalizzati alla applicazione di sanzioni alla società di servizi, dettagliando le modalità di presentazione di reclami da parte dell'utenza singola o associata. Tali modalità devono essere ispirate a semplicità, snellezza, gratuità ed esclusione di inutili e vuote formalità. L'avente diritto deve avere una pluralità di modalità di presentazione dei reclami così da poter scegliere l'opzione più facile. Inoltre deve essere prevista una modalità altrettanto semplice di riscontro al reclamo presentato.

4.2.2 Clausole penali per inadempimenti

Le clausole penali devono rispondere alla finalità di efficace disincentivo rispetto ad inadempimenti contrattuali, intesi come scostamento misurabile in termini quantitativi e qualitativi della prestazione; devono rispettare il criterio della non sproporzione previsto dal codice civile e deve essere prevista una aggravante per le ipotesi di recidiva. è in ogni caso opportuno fare salva la possibilità del risarcimento del maggiore danno.

Inoltre è necessario che il contratto, nel regolare le sanzioni, preveda:

- diverse tipologie di condotte (inadempimenti totali o parziali) sanzionabili;
- sistema di penali graduate per i diversi livelli di inadempimento;
- modalità e tempi di irrogazione delle sanzioni;
- modalità e tempi di riscossione delle sanzioni (se pecuniarie).

In ogni caso l'obiettivo deve essere quello di un reale disincentivo all'inadempimento nel rispetto della proporzione della sanzione contrattuale. Si evidenzia la necessità di conciliare due opposte esigenze: un dispositivo sanzionatorio troppo blando può confermare la convenienza del gestore a mantenere comportamenti indesiderabili, mentre l'imposizione di penali eccessive può indurre il concorrente a tutelarsi elevando il prezzo della propria prestazione e l'ente pubblico a non applicarle in modo puntuale, al fine di evitare di pregiudicare l'equilibrio dei rapporti economici e quella capacità aziendale che è alla base del regolare funzionamento del servizio. Particolare attenzione nella definizione del quadro delle sanzioni contrattuali dovrà essere posta all'individuazione di efficaci sistemi preventivi rispetto alla violazione della normativa sulla sicurezza dei lavoratori e della responsabilità degli enti prevista dal decreto legislativo 231/2001. Senza escludere che nei casi di violazioni gravi e reiterate si possa procedere alla risoluzione del rapporto contrattuale (è peraltro demandato alle parti l'inserimento di una clausola risolutiva espressa), in ogni caso, si ritiene che la penale debba collocarsi su livelli alti in valore assoluto.

4.2.3 Sistema di clausole penali graduate per diversi livelli di inadempimento

Solo un sistema di clausole penali graduate per diversi livelli di inadempimento, senza cadere nella eccessiva e parossistica tipizzazione degli illeciti contrattuali, è l'unica garanzia di effettività delle clausole penali.

La graduazione potrà fare riferimenti a parametri quantitativi (eventuale reiterazione o gravità degli effetti dannosi) o qualitativi dell'inadempimento, oltre che a valutazioni di carattere soggettivo (dolo o colpa nelle loro varie sfaccettature).

4.2.4 Modalità di applicazione e riscossione delle penali

Quanto alle modalità di applicazione e riscossione delle penali, fatto salvo un procedimento in cui si dia spazio al contraddittorio, le sanzioni devono essere disposte in maniera unilaterale dall'ente pubblico, evitando meccanismi di accordo. Deve infine essere previsto un sistema snello e rapido di riscossione. Con riferimento alla applicazione si potrà prevedere che la stessa avvenga prioritariamente a mezzo di detrazioni dall'eventuale corrispettivo o da qualsiasi altra somma, se dovuta.

4.2.5 Previsione di indennizzi a *forfait* automatici a favore degli utenti

Come si è detto, parallelamente alla applicazione delle penali, la gestione dei reclami è finalizzata alla risoluzione della controversia con il singolo utente/consumatore

È bene che il contratto di servizio o la carta degli utenti prevedano meccanismi e procedure per la soluzione rapida ed effettiva di tali controversie, ad esempio mediante la previsione di indennizzi a *forfait* automatici a favore degli utenti.

Siamo di fronte a una clausola penale a favore di terzo, perfettamente compatibile con la causa dei contratti di servizio. La funzione di una disposizione di questo tipo, che deve essere formulata senza pregiudizio del diritto di azione del singolo consumatore, è anche quella di prevenire azioni collettive risarcitorie. Per tale ragione l'importo forfettario deve essere sufficientemente soddisfacente.

4.2.6 Istituzione sessione annuale di verifica sui reclami, ai sensi dell'art. 2, comma 461, legge 244/2007.

In aggiunta a quanto già illustrato nella precedente voce 4.1.11, il contratto di servizio, nel corso della sessione annuale di verifica sui reclami, ai sensi dell'art. 2, comma 461, legge 244/2007, deve prevedere un apposito "capitolo" dedicato alla verifica della corretta e puntuale applicazione delle clausole penali previste.

4.2.7 Clausole premiali

La finalità della clausola è l'introduzione di un sistema premiante per il raggiungimento di obiettivi collegati alla prestazione del servizio.

La tecnica di formulazione deve evitare di premiare l'esecuzione della prestazione in quanto tale (di per sé atto dovuto), mentre deve assicurare determinati benefici in relazione all'incremento qualitativo o quantitativo della prestazione, rispetto a un periodo iniziale, con riferimento a parametri standard. In altre parole, a titolo esemplificativo, può essere che sia un apprezzabile risultato il fatto che la puntualità del mezzo di trasporto pubblico si raggiunga in un livello percentuale inferiore al 100%; il sistema premiante non deve scattare al raggiungimento del livello percentuale, ma solo al verificarsi di un incremento rispetto al livello precedente.

Il premio potrà essere accordato anche in seguito a proposte innovative, che consentano risparmio di spesa e/o incremento quantitativo o qualitativo del servizio.

Lo stesso premio potrà essere costituito da corresponsioni una tantum oppure da aumenti stabilizzati del compenso pattuito o dal riconoscimento di partite da portare a eventuale compensazione di penali applicate. Tali opzioni devono, comunque, essere oggetto di una regolamentazione predeterminata dall'ente.

Si ricorda, in particolare, che questi meccanismi premiali e/o compensativi devono essere immaginati e studiati dall'ente pubblico prima dello svolgimento della gara in modo che lo stesso sia nelle condizioni di potere precisare e fissare in modo sufficientemente chiaro e determinato le modalità di applicazione nello stesso contratto di servizio allegato al bando di gara, così da garantire che tutti gli offerenti interessati a partecipare alla gara stessa ne siano a conoscenza sin dall'inizio e si trovino quindi su un piede di perfetta parità nel momento in cui formulano la loro offerta.

Devono inoltre essere previsti sistemi di verifica a posteriori degli effettivi benefici di cui avrebbero dovuto godere il servizio e gli utenti. A seconda del tipo di miglioramento atteso, potranno essere introdotti opportuni e specifici indicatori, oggetto poi di riscontro tramite gli strumenti di volta in volta più adeguati (indagine di customer satisfaction, monitoraggio permanente sul servizio, sessione annuale di verifica degli utenti). In seguito a tali verifiche i premi potranno essere confermati, ridotti o revocati.

4.2.8 Modalità di *audit* interno specifico

La delicatezza della materia delle sanzioni contrattuali merita una particolare attenzione e quindi sono del tutto giustificabili clausole del contratto di servizio attinenti modalità di *audit* interno specifico, con le quali si obbliga la società a rendere conto degli illeciti commessi e delle sanzioni subite.

5. VICENDE MODIFICATIVE E SCIoglimento DEL CONTRATTO

5.1 MODALITÀ DI MODIFICHE CONTRATTUALI

Il contratto di servizio deve occuparsi di definire le modalità di modifiche contrattuali, compatibili con le modalità di scelta del contraente e in particolare con l'obbligo di non apportare variazioni alle prestazioni previste dal contratto dedotte in una pubblica gara.

Si evidenzia tal proposito che il diritto comunitario sottolinea come occorra garantire che tutti gli offerenti interessati a partecipare alla gara si trovino su un piede di perfetta parità nel momento in cui formulano la loro offerta, rispettando in tal modo i principi di non discriminazione e di trasparenza.

Pertanto se l'ente pubblico, per motivi precisi e ragionevoli (es: concessioni di servizi pubblica per un lungo periodo) desidera che alcune delle condizioni contenute nel bando di gara (o negli allegati capitolati d'oneri o contratti di servizio) possano essere modificate successivamente alla scelta dell'aggiudicatario, deve prevedere in modo espresso tale possibilità di adeguamento. Deve inoltre precisarne e fissarne in modo sufficientemente chiaro e determinato le modalità di applicazione, nello stesso bando di gara e nella documentazione ad esso allegata (contratto di servizio o capitolato d'oneri).

Se tali possibili modifiche, al contrario, non sono previste, il diritto comunitario ritiene necessario si debba procedere ad una nuova gara.

Le modifiche possono essere quantitative e/o qualitative e sono solitamente opportune per adeguare le pattuizioni iniziali rispetto a cambiamenti normativi, a mutamenti di condizioni sociali o economiche, alla diffusione di innovazioni tecnologiche, alla diminuzione o all'aumento della domanda per quel servizio, all'oscillazione dei costi delle risorse utilizzate, alle preferenze individuali, nonché per recepire le osservazioni e le proposte avanzate dai partecipanti alle sessioni di verifica periodica (v. clausole 2.11.9 e 4.1.9).

Nello specifico, per quanto riguarda le modifiche quantitative, sembra appropriato che la clausola introduca due soglie di valore. Una prima soglia attesterà l'irrelevanza, fino alla concorrenza di un importo predeterminato, di mutamenti che cambino l'assetto del rapporto in

misura non molto sensibile, riconoscendo che tali mutamenti rientrano nella normale alea che le parti assumono stipulando un contratto di durata. Una seconda soglia sancirà invece l'obbligo da parte del soggetto gestore di adeguare il proprio servizio ai mutamenti intervenuti, dietro semplice richiesta dell'ente pubblico e verso un adeguamento del corrispettivo, strettamente proporzionato all'aumento dei costi unitari. Oltre tale soglia le modifiche contrattuali, qualora possibili, saranno oggetto di specifica negoziazione tra le parti, secondo le modalità prefissate al momento della scelta del soggetto gestore. Infine, dovrà essere previsto che il gestore sia comunque tenuto, indipendentemente da qualsiasi valutazione di costo, ad adeguare il servizio all'aumento della domanda che si determinasse in occasione di eventi straordinari collegati a grandi fenomeni di massa, quali manifestazioni o raduni di tipo culturale, sportivo o religioso.

In tali casi una specifica attenzione deve essere dedicata al procedimento per la modifica, atteso che non possono essere tollerati periodi di *vacatio contrattuale*.

È opportuno, inoltre, che il contratto, nel regolare procedure per il perfezionamento delle modifiche del contratto, provveda anche a regolare gli effetti di un mancato accordo nei termini previsti.

5.2 IPOTESI DI SCIoglimento

Tra le vicende del contratto di servizio si inseriscono quelle estintive.

Il contratto può estinguersi per scadenza naturale o per altre cause, da disciplinare puntualmente nel documento negoziale.

Tra tali diverse cause può innanzi tutto collocarsi la risoluzione del contratto ai sensi degli articoli 1453 e seguenti del Codice Civile e quindi per inadempimento, impossibilità sopravvenuta, eccessiva onerosità o per il verificarsi di una clausola risolutiva espressa.

Altra ipotesi di estinzione del contratto è il recesso di una delle parti, di regola subordinato ad una formale comunicazione consistente in una dichiarazione unilaterale di volontà previo preavviso nei tempi contrattualmente previsti. Tale regola generale va chiaramente ammessa solo ove espressamente prevista e deve comunque tenere conto di quanto è stato già evidenziato nella predente voce 4.1.10 con riferimento all'obbligo di continuità del servizio in favore dei cittadini-utenti.

A tale proposito si rammenti che il recesso unilaterale dai contratti della pubblica amministrazione è ammesso nei casi previsti dalla legge o dal contratto (art. 21-sexies legge 241/1990).

I contraenti possono anche fissare la prestazione di un corrispettivo per il recesso (caparra o multa penitenziale).

5.3 MODALITÀ DI REVOCA PER RAGIONI DI INTERESSE PUBBLICO

Terza ipotesi di vicenda estintiva del contratto è la revoca. A tale proposito si rammenta che l'affidamento di un servizio pubblico è caratterizzato da poteri pubblicistici a vantaggio dell'Amministrazione.

Non va infine escluso il potere di annullamento degli atti amministrativi a monte dell'affidamento del contratto di servizio (cosiddetta *autotutela*).

Mentre si ricorre al provvedimento di annullamento se si rileva un vizio di legittimità, si ricorre ad una revoca, ove sussistano motivi di pubblico interesse o non sussista più l'interesse pubblico allo svolgimento del servizio.

5.4 DISCIPLINA DEI RAPPORTI AL MOMENTO DELLA CESSAZIONE DEL CONTRATTO CON RIFERIMENTO A BENI IN DOTAZIONE, MIGLIORAMENTI, ADDIZIONI.

Le ipotesi di estinzione del contratto si trascinano obbligatoriamente la necessità di introdurre la disciplina dei rapporti al momento della cessazione del contratto con riferimento a beni in dotazione, miglioramenti, addizioni. In tale sede troveranno definizione assetti proprietari, obblighi di ripristino e conguagli economici, ecc.

6. CONTENZIOSO

6.1 EVENTUALI DEROGHE A TUTELA GIUDIZIARIA ORDINARIA (RAPPORTI TRA ENTE PUBBLICO E SOGGETTO GESTORE)

Il contratto di servizio può prevedere eventuali deroghe alla competenza dell'autorità giudiziaria per la soluzione delle controversie tra ente pubblico affidante e soggetto gestore. In tale caso sarà opportuno affidare a procedure di arbitrato, utilizzando ad esempio il sistema delle Camere di Arbitrato o attraverso altre idonee procedure, nel rispetto del principio di economicità.

L'inserimento della clausola arbitrale dovrà essere preceduta dall'attenta verifica della normativa vigente, attualmente in evoluzione. Va infatti considerato che l'articolo 3, commi 19, 20, 21 e 22, della legge 28 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) ha vietato agli enti pubblici di inserire clausole compromissorie in tutti i loro contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi ovvero, relativamente ai medesimi contratti, di sottoscrivere compromessi. Tuttavia l'operatività del divieto è stata più volte rinviata ad opera di decreti legge, l'ultimo dei quali ha differito il termine al 31 dicembre 2009 (decreto legge "Milleproroghe" n. 207/2008, convertito in legge n. 14/2009). D'altro canto, il divieto di svolgere arbitrati e inserire clausole compromissorie nei rapporti che coinvolgono soggetti pubblici o partecipati dalla PA potrebbe invece cadere o essere limitato a casi specifici, secondo quanto previsto nella legge Comunitaria (art. 44 della L 88 del 7/7/2009), che detta una delega legislativa al Governo per una nuova disciplina di settore.

È altresì possibile prevedere, come condizione per l'introduzione di una domanda davanti al Collegio Arbitrale o all'Autorità Giudiziaria ordinaria, l'obbligo del tentativo di conciliazione davanti alla Camera Arbitrale del Piemonte.

6.2 CLAUSOLA DI CONTINUITÀ DEL SERVIZIO

Il contratto di servizio deve necessariamente prevedere una clausola di continuità del servizio, pendente il contenzioso, al fine di salvaguardare la posizione dell'utenza.

ALLEGATO: CARTA DEGLI UTENTI

Si veda l'allegato.

Carta degli utenti
allegata agli
indirizzi generali per la redazione di un contratto di
servizio

Sezione I – Introduzione

1.1 Oggetto ed ambito di applicazione

La carta degli utenti ha per oggetto l'individuazione degli standard di qualità e quantità relativi alle prestazioni erogate da parte del gestore, come determinati nel contratto di servizio, 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.

L'ambito oggettivo di applicazione è coincidente con quello del contratto al quale è allegata.

1.2 Validità della Carta degli Utenti

La carta degli utenti inizierà ad avere piena efficacia a partire dalla decorrenza del contratto di servizio.

La cessazione della sua efficacia sarà prevista in coincidenza con l'entrata in vigore della "carta della qualità dei servizi". E' opportuno prevedere l'adozione di norme di coordinamento e transitorie per evitare difficoltà e disservizi all'utenza nel momento del passaggio dalla vigenza della carta degli utenti alla "carta della qualità dei servizi".

Sezione II – Principi fondamentali

2.1 Eguaglianza

L'erogazione del servizio è ispirata al principio di eguaglianza dei diritti degli utenti e di non discriminazione per gli stessi. Nell'erogazione dei servizi non può essere compiuta alcuna distinzione per motivi di sesso, razza, lingua, religione e opinione politica.

Viene garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni impiantistico-funzionali del servizio prestato, fra le diverse aree geografiche e fra le diverse categorie o fasce di utenti.

Il Gestore tutela e garantisce il diritto di accesso ai propri servizi informatici e telematici ed al servizio da parte delle persone disabili. Il Gestore si impegna a fornire una particolare attenzione, nell'erogazione dei servizi, nei confronti delle persone disabili, degli anziani, delle donne in evidente stato di gravidanza, degli utenti stranieri e di appartenenti a fasce sociali deboli, adeguando le modalità di prestazione del servizio alle loro esigenze.

2.2 Imparzialità

Il Gestore ha l'obbligo di ispirare il proprio comportamento nei confronti degli utenti a criteri di obiettività, giustizia e imparzialità. In funzione di tale obbligo devono essere comunemente interpretate le singole clausole delle condizioni generali e specifiche di erogazione del servizio.

2.3 Continuità

L'erogazione del servizio deve essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio, il Gestore deve provvedere ad adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile e comunque deve provvedere a fornire agli stessi tempestive informazioni sulle motivazioni e durata di tali disservizi.

In caso di sciopero si applicano le disposizioni della L. 12/6/1990, n. 146 recante le norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

2.4 Partecipazione

Per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio e per favorire la collaborazione nei confronti del Gestore viene garantita la partecipazione dell'utente, singolo o rappresentato, alla prestazione del servizio.

Il Gestore favorisce il coinvolgimento e la partecipazione dell'utente nella fase di valutazione del servizio. L'utente ha comunque diritto di richiedere ed ottenere dal Gestore le informazioni che lo riguardano, ha diritto di accedere agli archivi e registri secondo le modalità previste dalla Legge 7/8/1990, n. 241 e dal D.P.R. 27/6/1992, n. 352. L'utente ha altresì diritto di accedere alle informazioni ambientali con le modalità di cui al D. Lgs 19/8/2005, n. 195.

2.5 Efficienza ed efficacia

Il servizio sarà erogato in modo da garantirne l'efficienza, l'efficacia e l'economicità nell'ottica del miglioramento continuo, adottando le soluzioni tecnologiche, organizzative e procedurali più funzionali allo scopo. Il Gestore garantisce all'utente un rapporto basato sulla cortesia e sul rispetto, adottando comportamenti, modi e linguaggi adeguati allo scopo. A tal fine i dipendenti sono tenuti ad agevolare l'utente nell'esercizio dei propri diritti e nell'adempimento degli obblighi, a soddisfare le sue richieste, ad indicare le proprie generalità (sia nel rapporto personale che nelle comunicazioni telefoniche) ed a dotarsi di tesserino di riconoscimento visibile.

Il Gestore, nel redigere qualsiasi messaggio nei confronti degli utenti, deve porre la massima attenzione all'uso di un linguaggio semplice e di immediata comprensione per gli stessi, e ne deve controllare l'efficacia.

2.6 Privacy

Il Gestore si impegna a garantire che il trattamento dei dati personali degli utenti avvenga nel rispetto delle disposizioni di cui al D. Lgs 30/6/2003, n. 196, consentendo l'esercizio dei diritti previsti all'art. 7 del medesimo Decreto.

2.7 Qualità e tutela ambientale

Il Gestore garantisce l'attuazione di un sistema di gestione della qualità tendente al miglioramento continuo delle prestazioni che assicuri la soddisfazione delle legittime esigenze ed aspettative degli utenti e l'attuazione di un sistema di gestione ambientale che assicuri il rispetto dell'ambiente, la conformità alle norme ambientali e la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, tramite la fissazione ed il monitoraggio di parametri qualitativi del servizio e la raccolta delle procedure adottate in un Manuale della qualità (da attuarsi entro i termini stabiliti). Il Gestore si impegna a conseguire la certificazione dei propri sistemi di gestione della qualità ed ambientale secondo le norme ISO e di conseguenza a produrre annualmente un rapporto ambientale.

Sezione III – Parte generale

3.1 Modalità di accesso alle informazioni garantite

L'accesso alle informazioni è elemento cardine della qualità del servizio, in quanto consente l'acquisizione dei dati sul servizio, utili per le necessarie valutazioni e comparazioni.

La trasparenza sulle caratteristiche intrinseche della prestazione oggetto del servizio, oltre che delle modalità di erogazione dello stesso, nonché degli aspetti amministrativi connessi, garantisce la possibilità per apprezzare e confrontare la qualità dei servizi fruiti.

Le informazioni fornite dal gestore devono essere chiare, complete, aggiornate e precise.

Deve essere disponibile sul sito internet un servizio di risposte alle domande più frequenti poste dagli utenti (FAQ - Frequently Asked Questions). Occorre predisporre versioni tradotte nelle lingue dei principali gruppi di utenti stranieri.

Per assicurare uno standard informativo soddisfacente l'accesso alle informazioni garantite deve essere:

- gratuito;
- rapido e in ogni caso tempestivo;
- diretto e personalizzato o personalizzabile;
- effettuabile mediante una pluralità di mezzi di comunicazione: sportello, numero telefonico verde, sito internet, depliant, comunicazioni a mezzo annunci su media.

3.2 Sportelli fisici, ubicazione ed apertura al pubblico

Il Gestore prevede l'apertura di un numero adeguato di sportelli fisici aperti al pubblico presso i quali è possibile, in particolare, chiedere informazioni, inoltrare reclami, osservazioni e proposte, effettuare la stipula, la modifica e la risoluzione dei contratti. Il gestore definisce l'ubicazione, i giorni e le ore di apertura degli sportelli al pubblico, dandone adeguata pubblicità.

Gli sportelli devono assicurare un orario di apertura non inferiore alle X ore giornaliere nei giorni feriali e non inferiore alle X ore il sabato. Il Gestore dà ampia pubblicità, tra l'altro sul proprio sito Internet, circa l'ubicazione, i giorni e gli orari di apertura degli sportelli presso i quali l'utente può rivolgersi per lo svolgimento delle pratiche. Il Gestore provvederà a servire tutti gli utenti che si troveranno in fila allo scadere dell'orario di apertura. In casi particolari, deve inoltre essere possibile all'utente concordare appuntamenti per svolgere le pratiche.

3.3 Tempi di attesa agli sportelli fisici

Tempo medio giornaliero: *XX minuti*

Tempo massimo: *XX minuti*

I tempi indicati devono intendersi per condizioni normali di servizio; a fronte di eccezionali afflussi di utenti, indipendenti dalla volontà del Gestore, sarà data comunicazione ai presenti in sala e si potenzieranno, per quanto possibile, gli sportelli in uso al fine di rispettare i tempi d'attesa previsti nella Carta.

3.4 Pratiche per via telefonica e/o per corrispondenza

Servizio informazioni telefonico. Il Gestore attiva un servizio telefonico con risponditore automatico, che consenta comunque l'accesso all'operatore, funzionante con chiamata gratuita nelle giornate feriali dal lunedì al venerdì per almeno XX ore al giorno e il sabato per almeno XX ore per tutte le informazioni inerenti al servizio.

Servizio telefonico di svolgimento pratiche. Il Gestore inoltre attiva un servizio telefonico (anche con risponditore automatico, purchè sia possibile l'accesso all'operatore), per l'espletamento delle pratiche, funzionante con chiamata gratuita per almeno XX ore settimanali.

Il servizio di relazione con gli utenti effettuato attraverso un centro di contatto multimediale deve rispondere ai requisiti di cui alla norma UNI 11200:2006.

Il personale preposto al contatto telefonico è tenuto ad indicare le proprie generalità.

Il Gestore si impegna a svolgere pratiche anche on-line tramite il proprio sito internet, posta elettronica, fax, corrispondenza, riservandosi di contattare l'utente qualora manchino le informazioni fondamentali.

3.5 Tempo di attesa al telefono

Tempo che intercorre dall'inizio della risposta (anche con operatore automatico) e l'inizio della conversazione con l'operatore. Tempo massimo: *X minuti*.

Il tempo indicato deve intendersi per condizioni normali di servizio; a fronte di eccezionali afflussi di utenti, indipendenti dalla volontà del Gestore, sarà data comunicazione agli utenti attraverso i risponditori automatici.

3.6 Facilitazioni per utenti particolari

Il Gestore rende note le possibilità offerte per facilitare l'accesso di alcune categorie di utenti ai servizi (es. eliminazione di barriere architettoniche, corsie preferenziali agli sportelli, servizi di comunicazione per non udenti, segnali tattili per non vedenti, bolletta e carta dei servizi in braille).

3.7 Fascia di puntualità per gli appuntamenti con l'utente

La fascia di puntualità per gli appuntamenti con l'utente è il periodo di tempo, misurato in ore, entro il quale l'appuntamento può essere concordato con l'utente per effettuare un sopralluogo o un intervento. L'utente assicura la disponibilità a ricevere il Gestore per tutta la fascia di puntualità concordata con il Gestore medesimo che, nel momento in cui deve concordare un appuntamento con l'utente, è tenuto a fissare l'ora di inizio e l'ora di fine della fascia di puntualità per l'appuntamento concordato, presentandosi nel luogo e nel periodo di tempo concordati con l'utente.

La fascia di puntualità per gli appuntamenti personalizzati non può superare le *X ore*, salvo diverso accordo tra gestore ed utente. In caso di ritardo superiore a *XX minuti* il Gestore è tenuto a preavvisare telefonicamente l'utente.

Al momento di fissare un appuntamento personalizzato il Gestore comunica all'utente che, in caso di mancato rispetto di tale appuntamento, è dovuto un indennizzo automatico per mancata puntualità.

Il Gestore, in caso di appuntamento personalizzato, all'atto dell'esecuzione della prestazione o dell'effettuazione del sopralluogo, fa sottoscrivere all'utente un modulo, da lasciare in copia all'utente, nel quale sono riportate le seguenti informazioni: data e fascia di puntualità concordata, luogo dell'appuntamento, data e ora di inizio della prestazione o del sopralluogo, quantificazione dell'indennizzo automatico da riconoscere all'utente in caso di mancato rispetto della fascia di puntualità per cause imputabili al Gestore. In caso di assenza dell'utente il Gestore non compila il modulo.

Sia il Gestore sia l'utente possono disdire l'appuntamento con preavviso minimo di *XX ore*.

3.8 Risposta alle richieste scritte

Il Gestore si impegna a rispondere per iscritto alle richieste scritte degli utenti entro un massimo di *XX giorni lavorativi* dal ricevimento della richiesta. Nei casi più complessi, entro lo stesso termine verrà inviata una prima comunicazione che fisserà i termini per la risposta definitiva, entro comunque ulteriori *XX giorni lavorativi*.

Tutta la corrispondenza con l'utente riporta l'indicazione del referente aziendale.

3.9 Risposta a proposte, osservazioni e reclami scritti

Il Gestore si impegna a rispondere per iscritto a istanze, proposte, osservazioni, reclami scritti degli utenti entro un massimo di *XX giorni lavorativi* dal ricevimento del reclamo. Nei casi più complessi entro lo stesso termine verrà inviata una prima comunicazione che fisserà i termini per la risposta definitiva, entro comunque ulteriori *XX giorni lavorativi*. Tutta la corrispondenza con l'utente riporta l'indicazione del referente aziendale.

3.10 Servizi di consulenza agli utenti

Il Gestore rende noti i settori per i quali viene offerto agli utenti un servizio di consulenza e le modalità di accesso al servizio.

3.11 Semplificazione delle procedure, informazione agli utenti

Il Gestore provvede alla razionalizzazione, riduzione, semplificazione ed informatizzazione delle procedure, impegnandosi a ridurre, per quanto possibile, gli adempimenti richiesti agli utenti

ed a fornire gli opportuni chiarimenti su di essi, adottando gli strumenti (eventualmente anche non informatici) necessari a questo fine.

3.12 Modalità di proposizione dei reclami

Il reclamo è un atto che ha natura contenziosa, ancorché al di fuori di procedure formalizzate come le conciliazioni o le azioni giudiziarie. Lo si può distinguere dall'esposto o dalla segnalazione, che, invece, hanno il solo scopo di segnalare un disservizio, ma non di chiedere un ristoro o comunque un intervento ripristinatorio. Una corretta gestione del reclamo è in grado di eliminare tutte le disutilità e le diseconomie della successiva gestione di una procedura contenziosa conciliativa o una più costosa procedura contenziosa giudiziaria. Il Gestore mette a disposizione un servizio di sportello per la compilazione del reclamo e per la fornitura di notizie sullo stato della pratica. Deve essere possibile la proposizione del ricorso tramite mezzi di comunicazione a distanza sicuri. Il Gestore deve rendere noti i nominativi dei soggetti preposti all'esame e alla decisione della pratica. Il reclamo non deve essere subordinato ad alcuna prestazione da parte dell'interessato.

Al fine di assicurare un servizio soddisfacente, le modalità per proporre un reclamo devono essere:

- gratuite;
- illustrate in maniera semplice;
- facili e senza vincoli di orario, anche mediante l'uso di tecniche di comunicazione a distanza;
- agevolate dalla messa a disposizione di modelli prestampati, in cui si utilizza un linguaggio comprensibile (formulato anche in lingue straniere).

Il Gestore deve inoltre garantire:

- tempi brevi e certi di risposta;
- l'affidamento delle pratiche a personale appositamente formato;
- imparzialità nella trattazione;
- la possibilità di intervento di delegati o fiduciari dell'interessato.

Nel caso in cui il reclamo venga accolto, devono stabilirsi termini brevi e certi del rimborso, le cui modalità devono essere rimesse alla scelta dell'interessato. Inoltre non devono essere precluse azioni giudiziarie. La proposizione del reclamo infondato non deve comportare mai effetti negativi per il proponente. Il Gestore deve rendere note le possibilità di inoltrare i reclami ad Autorità Garanti in sede locale o nazionale.

3.13 Modalità di ristoro dell'utenza

Il ristoro dell'utenza può avvenire in forma specifica o per equivalente. Nella prima ipotesi l'interessato consegue la prestazione oggetto del servizio; nel secondo caso l'interessato ottiene solo un risarcimento monetario equivalente al servizio non goduto. L'articolo 30 della legge 69/2009 ha messo in evidenza le modalità di risarcimento in forma specifica, pretendendo che le Carte dei servizi prevedano, laddove possibile, il ricorso a meccanismi di sostituzione del soggetto inadempiente.

Il ristoro deve avvenire, se possibile, compiendo la prestazione omessa, indicando come si attiva l'intervento sostitutivo per la effettuazione del servizio. Nel caso in cui non sia possibile effettuare la prestazione il Gestore deve prevedere una cifra fissa, in forma monetaria, a titolo di indennizzo, salvo il maggior danno eventualmente dimostrato in sede conciliativa o giudiziale.

Il Gestore deve prevedere tempi di rimborso certi e brevi e non oltre XX giorni, garantendo un tasso di interessi ultra legale nel caso di inottemperanza ai termini di versamento del rimborso.

3.14 Modalità di pagamento, rettifiche di fatturazione

Il termine di scadenza per il pagamento della fattura non può essere inferiore a XX giorni rispetto alla data di emissione; è comunque necessario che il Gestore invii la fattura almeno XX giorni prima della scadenza.

Il gestore in ogni caso deve offrire una pluralità di modalità di pagamento: presso i propri sportelli, gli uffici postali, banche convenzionate, tabaccherie, con domiciliazione bancaria, bonifico, sistemi di pagamento via internet. In ogni caso non devono essere previste forme di riscossione direttamente nelle abitazioni degli utenti e tale comunicazione deve essere espressamente indicata in bolletta e pubblicizzata.

Per bollette di importo superiore ai XX euro, deve essere data all'utente, qualora abbia pagato regolarmente le fatture degli ultimi XX anni, la possibilità di pagamenti rateizzati, senza aggravio di interessi.

Devono essere indicati gli sportelli tra quelli indicati al punto 3.2 presso i quali è assicurata la possibilità di effettuare il pagamento del corrispettivo senza addebito di commissioni. Il Gestore garantisce servizio di assistenza agli utenti che chiedono chiarimenti sulle tariffe applicate, sui contenuti della fattura e sulle modalità di pagamento indicando, anche nella fattura, le modalità (ad es. un numero verde dedicato, per email, ecc.) con cui gli utenti possono contattare il gestore.

Agli utenti che negli ultimi XX anni hanno provveduto regolarmente al pagamento delle fatture, la prima volta che effettuano un pagamento in ritardo, non vengono applicati gli interessi di mora o altre penali per i primi XX giorni.

3.15 Clausole vessatorie

Il Codice del consumo (D.lgs. 206/2005) prevede l'applicabilità dell'Art. 33 al cittadino che non agisce come imprenditore.

Potrebbero essere vessatorie, e quindi da evitare, le clausole che permettono al gestore di:

- escludere o limitare la propria responsabilità in caso di inadempimento totale o parziale;
- recedere dal contratto senza che all'utente venga attribuita la stessa facoltà;
- modificare unilateralmente le clausole del contratto e le caratteristiche del servizio senza un giustificato motivo previsto nel contratto stesso;

Analogamente, potrebbero avere natura vessatoria le clausole che stabiliscono a carico dell'utente:

- un termine eccessivamente anticipato per comunicare la disdetta (nei contratti a rinnovo tacito);
- penali esageratamente eccessive e retroattive;
- limiti all'opponibilità di eccezioni;
- in caso di contenzioso, un foro competente diverso da quello della propria residenza (o domicilio).

3.16 L'errore economico a danno dell'utente

Nel caso in cui il gestore abbia percepito dall'utente più di quanto effettivamente dovuto, si delinea la fattispecie giuridica di indebito oggettivo (disciplinato dall'art 2033 c.c.) con il relativo diritto dell'utente di pretendere quanto indebitamente versato con la corresponsione degli interessi legali (si tratta di debito di valuta e non di valore) con decorrenza almeno dal giorno del pagamento.

3.17 Deposito cauzionale

Il Gestore può chiedere all'utente, alla stipula del contratto, il versamento di un deposito cauzionale o la prestazione di equivalente garanzia. Il deposito cauzionale è fruttifero, ad un tasso pari all'interesse legale. Sono considerate forme di garanzia equivalenti al deposito cauzionale altri strumenti che assicurino il Gestore circa l'esatto adempimento da parte dell'utente. La domiciliazione bancaria, postale o su carta di credito della bolletta, qualora compresa tra le modalità

di pagamento della bolletta indicate dal Gestore, sono considerate forme di garanzia equivalenti al deposito cauzionale. Alle forniture intestate ad Enti Pubblici, il Gestore non chiede il deposito cauzionale o altra forma di garanzia. Il deposito cauzionale deve essere restituito non oltre XX giorni dalla cessazione degli effetti del contratto oppure dall'ultimo addebito dei consumi, maggiorato degli interessi legali. Il deposito cauzionale per le utenze domestiche non può superare per ogni unità immobiliare il valore massimo di XX euro. Per le utenze non domestiche l'ammontare del deposito può essere commisurato sulla base di specifici criteri, con un importo massimo di XX euro. Resta salvo che, qualora le utenze sopra riportate, successivamente all'attivazione del contratto si avvalgano del pagamento delle utenze medesime tramite domiciliazione bancaria o postale o su carta di credito, in tal caso il deposito cauzionale viene restituito con gli interessi maturati.

3.18 Fattura, oneri di spedizione

FATTURA

Il documento di fatturazione deve essere chiaro e di semplice comprensione: In particolare, devono essere facilmente leggibili le informazioni relative a:

- importo complessivo;
- data di scadenza;
- il servizio erogato ed il periodo di fatturazione;
- l'articolazione tariffaria;
- codice cliente;
- le modalità per contattare il servizio informazioni.

Nel caso di fatturazione di più servizi, deve essere indicato nel dettaglio l'importo fatturato e la relativa lettura dei consumi per ciascun servizio, in modo da poter permettere all'utente di pagare solo una parte della fattura in caso di contenziosi aperti. Lo stesso vale per eventuali conguagli.

ONERI DI SPEDIZIONE

Si ricorda inoltre che ai sensi dell'art. 21 della legge n. 633 del 1972, "le spese di emissione della fattura e dei conseguenti adempimenti e formalità" non devono essere addebitate a qualsiasi titolo.

3.19 Modalità di adire le vie conciliative e giudiziarie

Il contenzioso con il gestore del servizio pubblico potrà svilupparsi attraverso procedure di conciliazione e attraverso procedure giudiziarie.

La conciliazione si inserisce nel quadro della tutela non giurisdizionale, che deve essere obbligatoriamente prevista dalle Carte dei servizi, secondo quanto disposto dall'articolo 30 della legge 69/2009.

Nella scelta delle sedi di conciliazione e delle procedure applicabili si dovrà tenere conto di quanto previsto nel protocollo d'intesa sulla promozione dei servizi di conciliazione stipulato il 17 ottobre 2008 tra CCIAA, la Camera arbitrale del Piemonte e l'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino.

L'utente può avvalersi di sistemi di conciliazione ugualmente previsti dall'ordinamento oppure istituiti a livello locale. Si consideri inoltre la rinnovata disciplina dell'attribuzione delle spese in sede giudiziale (ex art. 91 codice di procedura civile) dovrebbe portare a una maggiore effettività delle procedure non giurisdizionali.

Le modalità di adire le vie conciliative e giudiziarie devono essere adeguatamente pubblicizzate e spiegate con linguaggio comprensibile. Devono essere illustrate le diverse possibilità di conciliazione, mettendo a disposizione l'elenco dei conciliatori e tutta la documentazione sulla conciliazione. Il gestore deve inoltre chiarire gli eventuali costi a carico dell'interessato, deve illustrare la *class action*. Occorre indicare l'autorità giudiziaria competente,

INDIRIZZI GENERALI PER LA REDAZIONE DI UN CONTRATTO DI SERVIZIO

l'eventuale termine di decadenza o di prescrizione, precisando se l'interessato può difendersi in proprio. Deve essere segnalata la generale competenza in sede non contenziosa del Giudice di Pace.