



**QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI
E DIRITTI DEGLI UTENTI:
MODALITÀ ATTUATIVE DELLA FINANZIARIA 2008**

Settembre 2013

Agenzia

QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E DIRITTI DEGLI UTENTI: MODALITÀ ATTUATIVE DELLA FINANZIARIA 2008

Settembre 2013

Il documento è stato redatto da un gruppo di lavoro costituito da:

ASPL Roma Capitale, Adiconsum Roma Capitale, Rieti e Lazio, Adoc Roma e Lazio, Cittadinanzattiva Lazio Onlus, Federconsumatori Lazio, Lega Consumatori Lazio, Movimento Consumatori Roma Capitale, AECI Lazio, Assoutenti Roma, Popolo dei Consumatori Lazio.

SOMMARIO

1. Premessa	4
2. Il quadro di riferimento	5
2.1 L'evoluzione normativa della tutela dei consumatori ed utenti	5
2.2 Le disposizioni della Legge finanziaria 2008 (art. 2, comma 461).....	6
2.3 Lo stato dell'arte in Italia dell'applicazione della Finanziaria 2008	7
3. Roma Capitale e l'applicazione della Finanziaria 2008	9
3.1 Adozione della Carta della qualità dei servizi (art. 2, c. 461, lett. a).....	9
3.2 Consultazione obbligatoria delle Associazioni dei consumatori (art. 2, c. 461, lett. b).....	14
3.3 Avvio del sistema di monitoraggio (art. 2, c. 461, lett. c, d, e).....	17
3.4 Finanziamento delle attività di consultazione e monitoraggio (art. 2, c. 461, lett. f).....	19
4. Conclusioni.....	21

1. Premessa

Il Comune di Roma ha regolamentato gli istituti di partecipazione popolare quasi venti anni fa (DCC 101/1994), introducendo successivamente anche nello Statuto previgente (DCC 122/2000, art. 36, c. 4) la disposizione di garantire forme di partecipazione e di controllo da parte degli utenti nell'ambito dei servizi pubblici locali. Le stesse disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale (D.Lgs. 156/2010, art. 3 c. 9), che prevedono strumenti di partecipazione e consultazione, anche permanenti, al fine di promuovere il confronto tra l'Amministrazione di Roma Capitale e i cittadini, sono state interamente recepite nel nuovo Statuto (DAC 8/2013). In particolare è stato sancito, al fine di garantire la massima trasparenza e visibilità dell'azione amministrativa, il principio della più ampia condivisione con la cittadinanza (in forma singola e/o associata) del procedimento amministrativo, garantendo nel contempo l'accesso alle informazioni: infatti, l'Assemblea Capitolina può promuovere forme di consultazione prima dell'adozione di provvedimenti di propria competenza così come la Giunta nel caso di provvedimenti diretti ad incidere sulla tutela degli interessi della collettività. Il contributo che l'associazionismo può fornire al miglioramento della vita cittadina è tenuto in forte considerazione nello Statuto tanto che se ne prevede una valorizzazione attraverso l'istituzione di consulte ed osservatori e l'utilizzo da parte dell'Assemblea Capitolina di forum pubblici per l'elaborazione dei propri indirizzi principali.

In questo contesto, la novità più importante introdotta dalla Finanziaria 2008 (L. 244/2007, art. 2, c. 461) è rappresentata dal coinvolgimento delle associazioni dei consumatori, nonché degli stessi cittadini, nella determinazione e nel controllo degli standard di funzionamento dei servizi pubblici locali. La finalità è dunque quella di assicurare che le prestazioni dei servizi soddisfino i bisogni dei cittadini, attraverso un incremento della qualità delle prestazioni. Con l'applicazione della norma, alle associazioni dei consumatori viene affidato un ruolo attivo e propositivo durante il processo di stesura delle Carte di qualità dei servizi e, successivamente, nella verifica dell'efficacia dei servizi stessi attraverso il monitoraggio del rispetto degli standard stabiliti nei contratti di servizio.

Ma quanto di ciò che è stato previsto è stato in realtà applicato?

L'Agenzia e diciotto Associazioni per la tutela dei diritti dei cittadini, degli utenti e dei consumatori hanno sottoscritto, nel mese di dicembre del 2007, un protocollo d'intesa nel quale si sono impegnate a collaborare in maniera attiva al fine di garantire ai cittadini la difesa dei propri diritti e interessi e di ampliare questi diritti in termini di correttezza, trasparenza, facilità di accesso, servizi sempre più vicini alle esigenze degli utenti¹. In virtù di tale protocollo, e a seguito di alcuni incontri avvenuti nei primi mesi del 2013, è stata manifestata da parte delle Associazioni firmatarie la volontà di effettuare, congiuntamente all'Agenzia, uno studio per verificare se e in che misura le previsioni legislative - a cinque anni dall'entrata in vigore - siano state recepite all'interno dei processi di indirizzo e controllo di Roma Capitale. Delle diciotto Associazioni, nove di esse (Adiconsum Roma Capitale, Rieti e Lazio, Adoc Roma e Lazio, AECI Lazio, Assoutenti Lazio, Cittadinanzattiva Lazio Onlus, Federconsumatori Lazio, Lega Consumatori Lazio, Movimento Consumatori Roma Capitale, Popolo dei Consumatori Lazio) hanno anche fornito la disponibilità a partecipare al gruppo di lavoro per la realizzazione dello studio.

Lo scopo principale del presente lavoro è pertanto quello di giungere, partendo da una ricognizione dello stato dell'arte (attraverso l'analisi del grado di recepimento, negli atti di competenza sia dell'Assemblea che della Giunta Capitolina nonché nella prassi, di ciascuna prescrizione della Finanziaria 2008), alla formulazione di una **proposta di integrazione negli istituti regolamentari, di partecipazione, nelle linee guida per la redazione dei contratti di servizio e delle carte della qualità e, più in generale, in tutte le fasi in cui sia rilevante il rapporto servizi pubblici locali e cittadini, in maniera da formalizzare, rendere cogente e obbligatoria la presenza delle associazioni dei consumatori nel processo di definizione degli standard di qualità e nel successivo controllo**. In sostanza si intende delineare un'agenda di lavoro, concentrata sulla definizione condivisa di "linee guida" che facilitino l'attuazione delle norme contenute sui contratti e sulle carte della qualità da parte sia dell'Amministrazione che delle aziende partecipate da Roma Capitale.

¹ Il protocollo di intesa e l'elenco delle Associazioni che vi hanno aderito è disponibile sul sito web dell'Agenzia (<http://agenzia.roma.it/home.cfm?nomepagina=associazioni>).

2. Il quadro di riferimento

2.1 L'evoluzione normativa della tutela dei consumatori ed utenti

La tutela dei consumatori ed utenti è stata oggetto, nel tempo, di interventi sia a livello dell'Unione Europea che dei singoli Stati. L'obiettivo delle direttive che si sono succedute negli anni è stato quello di consolidare e migliorare la protezione dei consumatori nell'UE, condizione imprescindibile per lo sviluppo e la crescita del mercato comune e per rendere cristallino il quadro normativo e giuridico. Tra tutte, si evidenzia il Libro Verde: "Revisione dell'acquis relativo ai consumatori", licenziato dalla Commissione europea nel febbraio 2007, un vero e proprio laboratorio di idee che ha permesso di concepire la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio in tema dei diritti dei consumatori. Il focus è quello di aumentare il livello di armonizzazione minima esistente tra i vari Stati membri, lasciando a ciascuno di essi la possibilità di adottare standard ulteriori di tutela, coordinando il diritto dei consumatori ai rispettivi ordinamenti nazionali.

In Italia, dopo alcuni provvedimenti normativi che hanno recepito ed attuato le direttive comunitarie, con l'emanazione della L. 281/1998² si è adottata una prima disciplina organica dei diritti dei consumatori e degli utenti. Con essa si supera anche la visione arcaica di delega passiva ed incondizionata ai soggetti erogatori di servizi pubblici e, con il successivo D.Lgs. 286/1999³, si ribadisce che tali servizi vanno erogati *"con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e*

definizione degli standard qualitativi" (art. 11, c. 1). Il Codice del Consumo (D.Lgs. 206/2005) ha invece armonizzato la produzione normativa riguardante *"i processi di acquisto e consumo, al fine di assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori e degli utenti"* (art. 1). L'obiettivo è quello di riconoscere e garantire i *"diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti"*, promuovere la *"tutela a livello nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa"* favorendo le *"iniziative rivolte a perseguire tali finalità, anche attraverso la disciplina dei rapporti tra le associazioni dei consumatori e degli utenti e le pubbliche amministrazioni"* (art. 2). Per quanto riguarda i servizi pubblici, l'art. 101 del Codice del Consumo conferma i principi contenuti nella vigente normativa, ovvero: la partecipazione degli utenti, attraverso forme rappresentative, alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità, lo svolgimento dei rapporti con gli utenti nel rispetto di standard di qualità predeterminati e adeguatamente pubblicizzati, l'obbligo di adozione delle Carte di qualità.

L'opera del legislatore si è affinata negli anni successivi con l'art. 2, c. 461 della L. 244/2007 (oggetto del presente lavoro), l'art. 30 della L. 69/2009⁴, il D.Lgs. 150/2009⁵ e il D.Lgs. 198/2009⁶ (class action pubblica), confermando il ruolo centrale del

² Legge 30 luglio 1998, n. 281 "Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti". Questa legge è stata successivamente abrogata dal Codice del Consumo (Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206), che ne ha recepito e integrato i contenuti.

³ Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286 "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

⁴ Legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile". L'art. 30 dispone che le carte dei servizi debbano prevedere la possibilità per l'utente o per la categoria di utenti che lamenta la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia.

⁵ Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

⁶ Decreto Legislativo 20 dicembre 2009, n. 198 "Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici".

cittadino-utente e la sua partecipazione nelle forme associative. Il fine ultimo è quello di migliorare gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi erogati, la verifica periodica con le Associazioni dei consumatori dell'adeguatezza dei parametri di servizio in funzione delle esigenze dell'utenza, l'adozione di un sistema di misurazione e valutazione delle performance, la tutela a fronte delle inefficienze delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici.

Ma quanto di quello che prevede il dettato normativo è stato realmente attuato? Scorrendo le Relazioni annuali della Corte dei Conti sulla gestione degli enti locali si evince ancora una scarsa atten-

zione all'utilizzo di forme di monitoraggio per conoscere i risultati delle attività e dei servizi e il livello di soddisfazione dell'utenza. Tuttavia, accanto a realtà ancora arretrate, è possibile evidenziare buone pratiche a livello locale che confermano l'innesto di processo irreversibile di trasformazione della pubblica amministrazione verso un percorso di eccellenza caratterizzate da una forte attenzione al ruolo del cittadino/utente. Ed è proprio a questi modelli che occorre ispirarsi per impostare un cammino di promozione e valorizzazione dei diritti per arrivare a rendere il cittadino attore protagonista e beneficiario dei miglioramenti da lui stesso proposti.

2.2 Le disposizioni della Legge finanziaria 2008 (art. 2, comma 461)

Le disposizioni sancite con l'art. 2, c. 461, della L. 244/2007 (Legge finanziaria 2008) rappresentano una pietra miliare in tema di rappresentanza attraverso il forte riconoscimento dei diritti dei consumatori ed al ruolo delle loro associazioni rappresentative, nel settore dei servizi pubblici locali.

Gli aspetti presi in esame dalla normativa riguardano più in generale:

- l'accesso e la qualità erogata dei servizi di pubblica utilità;
- la tutela dei diritti dei consumatori e utenti dei servizi pubblici;
- l'economicità delle prestazioni che devono essere fornite in funzione dell'efficienza;
- l'efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione.

In questo processo, il ruolo che la norma assegna alle Associazioni dei Consumatori e gli utenti è di primaria importanza. Non più spettatori ma attori attraverso:

1. la partecipazione attiva alla definizione e al monitoraggio periodico degli standard di qualità e al governo complessivo dei servizi pubblici locali;
2. il ruolo di partner privilegiati degli enti locali, evidenziato dal riconoscimento del diritto di "ascolto".

Nel quadro sinottico sottostante è riassunta la previsione normativa della Finanziaria 2008 evidenziando ruoli, competenze e diritti per ciascuno degli attori coinvolti (enti locali, enti gestori, associazioni, cittadinanza).

Ambito	Ente locale	Ente gestore	Associazioni	Cittadinanza
GENERALE <i>art. 2 c. 461</i>	In sede di stipula dei contratti di servizio deve prevedere che il soggetto gestore emani la Carta dei servizi.			
Carta dei servizi <i>lettera a)</i>		Emana Carta della Qualità dei servizi erogati. Redige e pubblicizza la Carta d'intesa con: 1. associazioni dei consumatori e 2. associazioni di imprenditori interessate		
GENERALE <i>lettera b)</i>	Consulta obbligatoriamente le associazioni dei consumatori.			
Contratto di servizio <i>lettera c)</i>	Deve prevedere nel contratto di servizio:	la verifica periodica, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, dell'adeguatezza		Il cittadino può presentare os-

		dei parametri quali-quantitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio.	servazioni e proposte.
Contratto di servizio + Carta servizi <i>lettera d)</i>	Prevede un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri del contratto di servizio e della Carta dei servizi	Partecipazione delle associazioni dei consumatori.	Il cittadino può presentare osservazioni e proposte.
GENERALE <i>lettera e)</i>	Istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra: ente locale - gestori dei servizi - associazioni dei consumatori e di rendicontazione su reclami, proposte e suggerimenti dei cittadini.		
GENERALE <i>lettera f)</i>	Previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso		

In tale contesto si evidenzia come la Carta della qualità assuma un ruolo centrale quale strumento efficace per migliorare la qualità dei servizi. In particolare il processo permette di sviluppare direttrici essenziali in termini di:

- miglioramento continuo dei servizi in ragione della qualità attesa dell'utenza;
- sviluppo della comunicazione bidirezionale tra Amministrazione e cittadini utenti e loro rappresentanza;
- adeguata conoscenza e consapevolezza del livello di soddisfazione dell'utenza stessa;
- tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini utenti.

2.3 Lo stato dell'arte in Italia dell'applicazione della Finanziaria 2008

Nel 2011, il Ministero dello Sviluppo Economico su richiesta del Comitato Nazionale dei Consumatori ed Utenti ha inviato alle regioni e province autonome di Trento e Bolzano, un questionario relativo

all'applicazione dell'art. 2, c. 461, L. 244/2007. Su 20 regioni, solo 13 hanno inviato una risposta. Tra queste è utile evidenziare:

Liguria	Per il settore idrico (4 gestori) le associazioni dei consumatori sono state coinvolte in tutti i passaggi previsti dalla normativa. Anche i settori rifiuti (4 gestori) e trasporto pubblico locale (3 gestori) sono stati contrassegnati da un coinvolgimento delle associazioni per quanto riguarda la consultazione obbligatoria prevista per le carte dei servizi.
Lombardia	Le associazioni dei consumatori sono state coinvolte nell'emanazione di alcune carte dei servizi del trasporto pubblico locale su gomma. Altre carte dei servizi relative al servizio idrico locale sono state stipulate d'intesa con le associazioni dei consumatori.
Marche	Per il settore idrico (7 gestori + 1 in economia) le associazioni dei consumatori sono state coinvolte in tutti i passaggi previsti dalla normativa. Anche i settori rifiuti e trasporto pubblico locale sono stati contrassegnati da un coinvolgimento delle associazioni per quanto riguarda la consultazione obbligatoria prevista per le carte dei servizi.
Piemonte	Nel settore trasporto pubblico locale, due gestori (su sette) hanno pienamente coinvolto le associazioni dei consumatori per la redazione della Carta della qualità e il monitoraggio previsto dall'articolo 2, comma 461.
Puglia	Nel gennaio 2010 è stato pubblicato il "libro bianco", studio-analisi dell'offerta dei servizi pubblici locali, con riferimento ai dettami dell'articolo 2, comma 461, da cui risulta che circa il 50% dei 15 comuni monitorati, prevede l'obbligo di redazione e pubblicizzazione da

	<p>parte del soggetto gestore, della carta della qualità e dei servizi.</p> <p>Il comune di Monopoli ha approvato con delibera l'applicazione dell'articolo 2, comma 461 su tutti i contratti di servizio che si andranno a stipulare.</p>
Toscana	<p>Legge 69/2011 "Istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani", approvata il 28 dicembre 2011</p> <p>Acqua</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unico A.T.O. (Ambito territoriale ottimale) • Unica Autorità (Autorità idrica toscana) <p>Rifiuti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tre A.T.O. (Toscana Centro, Costa e Sud) • Tre Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani <p>A tutela dei consumatori</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comitato per la qualità dei servizi (presso Consiglio regionale) Segnala criticità Formula proposte per migliorare qualità, efficienza ed efficacia dei servizi • Osservatorio (presso Giunta regionale) Elabora informazioni e dati su programmazione, organizzazione e gestione dei servizi

3. Roma Capitale e l'applicazione della Finanziaria 2008

Nelle pagine seguenti viene esaminata l'applicazione delle prescrizioni della Finanziaria 2008 con riferimento ai rapporti contrattuali esistenti tra Roma Capitale e le sue aziende municipalizzate. In questo contesto l'analisi si articola attraverso:

1. la disamina dello stato dell'arte riguardo a ciascun aspetto disciplinato dalla norma;
2. suggerimenti per una piena ed efficace applicazione del dettato normativo.

3.1 Adozione della Carta della qualità dei servizi (art. 2, c. 461, lett. a)

L'articolo 2, comma 461 della Legge finanziaria 2008 stabilisce che è competenza della società affidataria l'emanazione della Carta della Qualità dei Servizi che deve essere redatta e pubblicizzata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori ed associazioni imprenditoriali interessate.

La Carta deve recare (art. 2, c. 461, lettera a):

- 1) standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate, così come determinati nei Contratti di servizio;
- 2) modalità di accesso alle informazioni e di proposta reclami nonché per adire le vie conciliative e giudiziarie;

- 3) modalità di rimborso dell'utenza.

SITUAZIONE ATTUALE

Nella tavola sottostante è evidenziato lo stato dell'arte del recepimento della previsione normativa nelle linee guida e nei contratti di servizio attualmente vigenti con l'indicazione della prassi adottata secondo il giudizio delle nove Associazioni dei consumatori che hanno contribuito alla redazione del presente documento.

Azienda e rapporto contrattuale con Roma Capitale	Coinvolgimento delle Associazioni dei consumatori	Aderenza alla Finanziaria 2008	Prassi adottata secondo le Associazioni dei consumatori
Atac s.p.a.			
TPL Linee guida (DAC 47/2012)	"Strumenti di garanzia a tutela degli utenti: - Obbligo della società di predisporre una Carta dei servizi con cadenza annuale; - Obbligo della società di curare l'organizzazione e il funzionamento di un organo consultivo permanente con le Associazioni dei consumatori che concorra al monitoraggio dei servizi - Impegno della società a predefinire uno strumento standard con la Consulta di cui sopra ad eventuali azioni risarcitorie attivate a seguito di eventi con accertati gravi inadempimenti contrattuali"	Parziale	

TPL e mobilità Contratti di servizio DGCa 314/2013) e varie proroghe (31 dicembre 2013)	Nessuno	Nessuna	Vi sono stati alcuni incontri ATAC-AACC su tematiche inerenti la Carta dei Servizi ma che non hanno consentito di condividere il documento ai sensi della Finanziaria 2008. La CdS 2013 di ATAC dovrebbe contenere un riferimento alla costituzione di un tavolo permanente di consultazione con le AACC
---	---------	---------	--

Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.

Linee guida per redazione Cds TPL (DAC 47/2012)	"Strumenti di garanzia a tutela degli utenti: - Obbligo della società di predisporre una Carta dei servizi con cadenza annuale; - Obbligo della società di curare l'organizzazione e il funzionamento di un organo consultivo permanente con le Associazioni dei consumatori che concorra al monitoraggio dei servizi - Impegno della società a predefinire uno strumento standard con la Consulta di cui sopra ad eventuali azioni risarcitorie attivate a seguito di eventi con accertati gravi inadempimenti contrattuali"	Parziale	
Contratto di servizio (DGC 84/2010) e relativa proroga (31 dicembre 2012)	Solo riferimento alla norma della Finanziaria 2008: "L'Agenzia si impegna ad adottare la Carta dei servizi, prevista dall'articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007 n. 244..."	Parziale	

AMA s.p.a.

Rifiuti urbani e servizi di decoro e igiene urbana Contratto di servizio (DGC 33/2004) e successive proroghe (31 dicembre 2013)	Nessuno	Nessuna	
Linee guida per redazione Cds Servizi funebri e cimiteriali (DCC 42/2005)	Nessuno	Nessuna	
Servizi funebri e cimiteriali - Contratto di servizio (DGC 74/2007) (scadenza 30 maggio 2013)	Nessuno	Nessuna	

Fondazione Bioparco			
Contratto di servizio da stipulare	Nessuno	Nessuna	
Acea s.p.a.			
Illuminazione pubblica - Contratto di servizio (DGCa 130/2010) e successiva proroga (scadenza 15 maggio 2027)	All'art. 5 è prevista la costituzione di un collegio di tre componenti, il cui presidente viene designato mediante sorteggio tra le candidature pervenute dalle Associazioni dei consumatori. Il collegio adotta il regolamento dei reclami ed è competente per la risoluzione delle controversie	Parziale	
Acea Ato 2 s.p.a.			
SII servizio idrico integrato Convenzione di gestione (scadenza 31/12/2033)	La Legge Regionale del 9 luglio 1998 n. 26 prevede alcuni soggetti ed organismi a tutela e garanzia degli utenti del S.I.I. e ne definisce le competenze: a) Il Garante regionale del servizio idrico integrato che è nominato dal Presidente della Giunta Regionale. b) La Consulta degli utenti e dei consumatori che è composta dai rappresentanti delle formazioni associative degli utenti riconosciute dal comitato regionale utenti e consumatori (CRUC) di cui alla L.R. 44/92. c) L'Organismo di tutela degli utenti e dei consumatori (OTUC) che è istituito dalla provincia che svolge le funzioni di coordinamento d'ambito.	Nessuna	
Zètema Progetto Cultura s.r.l.			
Linee guida per redazione Cds Cultura (DCC 273/2007)	"La Carta dei Servizi sarà inviata alle Associazioni dei Consumatori maggiormente rappresentative per eventuali osservazioni, con le quali va comunque previsto un incontro informativo annuale da parte dell'azienda"	Parziale	
Gestione sistema cultura e turismo Contratto di servizio (DGCa 440/2011) (scadenza 31 dicembre 2014)	Solo il contratto previgente (approvato con DGC 10/2008) prevedeva l'invio delle carte dei servizi alle Associazioni dei consumatori per eventuali osservazioni e la realizzazione di un incontro informativo annuale con le stesse	Nessuna	Condivisione, in passato, dei contenuti della carta dei servizi 2010 con le Associazioni dei consumatori
Fondazione Musica per Roma			
Linee guida per redazione Cds Cultura (DCC 273/2007)	"La Carta dei Servizi sarà inviata alle Associazioni dei Consumatori maggiormente rappresentative per eventuali osservazioni, con le quali va comunque previsto un incontro informativo annuale da parte dell'azienda"	Parziale	

Gestione Auditorium Contratto di servizio (DGCa 366/2012) (scadenza 31 dicembre 2012)	"Sarà cura della Fondazione inviare la Carta dei Servizi alle Associazioni dei Consumatori maggiormente rappresentative per eventuali osservazioni, prevedendo altresì un incontro annuale con le predette associazioni"	Parziale	
Azienda Speciale Palaexpo			
Linee guida per redazione Cds Cultura (DCC 273/2007)	"La Carta dei Servizi sarà inviata alle Associazioni dei Consumatori maggiormente rappresentative per eventuali osservazioni, con le quali va comunque previsto un incontro informativo annuale da parte dell'azienda"	Parziale	
Gestione Palaexpo Contratto di servizio (DGCa 367/2012) (scadenza 31 dicembre 2012)	"Sarà cura dell'azienda inviare la Carta dei Servizi alle Associazioni dei Consumatori maggiormente rappresentative per eventuali osservazioni, prevedendo altresì un incontro annuale con le predette associazioni" "Nel corso della gestione Roma Capitale e l'Azienda provvederanno ad elaborare i questionari di customer satisfaction, commissionati dall'Azienda ad un apposito organismo terzo ed indipendente, che saranno inviati alle organizzazioni dei consumatori maggiormente rappresentative per l'espressione degli opportuni pareri. Sarà cura del Gestore inviare alle Associazioni dei consumatori anche i risultati delle indagini effettuate"	Parziale	
Azienda Speciale Farmacap			
Contratto di servizio scaduto	Nessuno	Nessuna	
Aequa Roma s.p.a			
Servizi in materia di entrate Contratto di servizio (DGCa 172/2012) (scadenza 31 dicembre 2014)	Nessuno o N/A	Nessuna o N/A	

L'esame della tavola evidenzia che il coinvolgimento delle Associazioni dei consumatori nel processo di adozione delle carte della qualità dei servizi è stato pressoché assente. Anche laddove il contratto di servizio prevede l'invio della carta per l'espressione del relativo parere, nei fatti la prescrizione è stata, secondo quanto affermato dalle Associazioni stesse, quasi del tutto ignorata. Infine il riferimento alle norme della Finanziaria 2008 è presente solo nel contratto di servizio con Roma Servizi per la Mobilità, riferimento che però non ha trovato riscontro nell'applicazione pratica.

Tale aspetto va peraltro inquadrato nella più estesa criticità rappresentata dalla mancata adozione

della Carta della qualità dei servizi ovvero vetustà della stessa, rilevata dall'Agenzia nel suo recente monitoraggio sulla situazione delle linee guida, dei contratti di servizio/affidamenti e delle carte di qualità dei servizi⁷. In tale sede si è avuto modo di evidenziare l'assenza in molti contratti di servizio dell'obbligo di redigere e mantenere aggiornata una carta dei servizi nonché quello di sottoporre la stessa a valutazione preventiva dell'Agenzia, con

⁷ "Monitoraggio dei Contratti di servizio e affidamenti tra Roma Capitale e società, enti, organismi partecipati", pubblicato nel mese di giugno 2013 sul sito web dell'Agenzia (<http://agenzia.roma.it/documenti/monitoraggi/475.pdf>).

la conseguenza che a tutt'oggi sussistono ancora diverse situazioni in cui la carta dei servizi o non è stata mai predisposta (Farmacap, Fondazione Bioparco) o è ormai obsoleta (Acea Ato2 – 2002, Ama – 2004, Palaexpo – 2008, Musica per Roma - 2009). L'unico episodio che ha visto un percorso formale e partecipato tra Azienda, Amministrazione, Agenzia e Associazioni di consumatori, è stato – come già evidenziato nella tavola (vedi supra) - quello relativo alle tre Carte dei servizi (SMC, Info-turismo, Spazi Culturali) di Zètema nel luglio 2010.

PROPOSTA

Al fine di rendere il processo di adozione della Carta della qualità dei Servizi aderente alle prescrizioni della Finanziaria 2008 appare opportuno **rendere esplicita e obbligatoria all'interno dei contratti di servizio la necessità che l'emanazione della Carta della Qualità dei Servizi debba essere redatta e pubblicizzata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori ed associazioni imprenditoriali interessate.**

È appena il caso di richiamare l'attenzione sul fatto che la stipula di ciascun contratto di servizio costituisce l'ultimo atto di un procedimento complesso che vede coinvolti organi e soggetti diversi. Come disciplinano le Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio (DCC 20/2007), **competete all'Assemblea Capitolina la formulazione di indirizzi in tema di tutela dei cittadini/utenti e l'individuazione dei principi generali cui fare riferimento** nella redazione dei contratti di servizio da parte dei competenti uffici dell'Amministrazione comunale e **nella redazione e pubblicazione della carta dei servizi da parte dei soggetti erogatori.** A tale disposizione si aggiunge inoltre il compito istituzionale attribuito all'Agenzia di *“valutare la conformità delle carte dei servizi predisposte dai singoli soggetti erogatori dei Spl agli impegni assunti dall'esercente nel contratto di servizio ed alla normativa vigente”* (DCC 212/2007). Tuttavia è necessario premettere, come già evidenziato dall'Agenzia nel suo recente monitoraggio (vedere nota 6), che:

1. ad oggi l'Assemblea Capitolina non ha ancora adottato alcun provvedimento che recepisca le prescrizioni della Finanziaria 2008, sebbene sia stata formulata più di tre anni fa dalla Giunta una proposta di modifica della DCC 20/2007 (proposta n. 75/2010 – Dec. GC del 7 luglio 2010, n. 59);

2. l'unico documento di indirizzo approvato dal Consiglio successivamente all'anno 2007 che sostanzialmente soddisfa i contenuti minimi previsti dalla DCC 20/2007 è quello relativo alle “Linee Guida per il settore cultura - DCC 273/2007”, rendendo di fatto meno efficace il ruolo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo degli eletti sulla erogazione dei servizi pubblici ai cittadini.

Con un siffatto quadro regolatorio e con la prassi appena descritta, appare necessario, da parte dell'Assemblea Capitolina, intervenire fin dalle fasi genetiche del procedimento di approvazione dei contratti di servizio attraverso:

- a) una revisione della DCC 20/2007 “Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio” che recepisca le prescrizioni dell'art. 2 c. 461 della L. 244/2007 (Finanziaria 2008) tenendo conto dei compiti istituzionali attribuiti (e che potrebbero essere attribuiti) all'Agenzia;
- b) l'adozione (così come stabilisce anche il nuovo Statuto⁸) degli “indirizzi programmatici e delle linee guida” fissando, tra i contenuti essenziali dei contratti di servizio che la Giunta sarà poi tenuta a recepire, l'obbligatorietà della redazione e pubblicizzazione della Carta della qualità dei servizi in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori ed associazioni imprenditoriali interessate ai sensi dell'art. 2, c. 461, lett. a) della L. 244/2007;
- c) la previsione, sempre nelle linee guida, di un meccanismo sanzionatorio in caso di inadempienza che colpisca non già il conto economico dell'azienda “municipalizzata” ma la retribuzione variabile del management dell'azienda stessa.

⁸ Il nuovo Statuto di Roma Capitale (DAC 8/2013) prevede all'art. 36 che “rapporti tra Roma Capitale e gestore, nell'ipotesi di esternalizzazione della gestione, sono regolati da contratti di servizio pubblico le cui linee guida sono approvate dall'Assemblea Capitolina che esprime i propri indirizzi.”

3.2 Consultazione obbligatoria delle Associazioni dei consumatori (art. 2, c. 461, lett. b)

L'art. 2, c. 461, lettera b) prevede l'obbligo per gli enti locali in sede di stipula dei contratti di servizio di consultare obbligatoriamente le Associazioni dei consumatori.

SITUAZIONE ATTUALE

Secondo quanto evidenziato dalle Associazioni dei consumatori che hanno collaborato alla stesura del presente documento, esse stesse sono state consultate solamente dalle seguenti aziende:

1. Atac. Nel 2012 è stato riattivato un tavolo di confronto sulla Carta della qualità che tuttavia non ha portato le parti a condividere integralmente i contenuti del documento. L'azienda ha comunque emanato la propria Carta della qualità senza l'avallo delle Associazioni dei Consumatori. Per quanto riguarda il 2013, dopo una timida apertura sulla istituzionalizzazione di un tavolo permanente di consultazione con le Associazioni dei Consumatori per la elaborazione della Carta della qualità dei servizi, ad oggi (settembre 2013) non è stato dato alcun riscontro formale.
2. Zètema. Le Associazioni dei consumatori sono state coinvolte nel passato nell'elaborazione della Carta della qualità.
3. Fondazione Bioparco. Le Associazioni dei Consumatori sono state coinvolte nel passato nell'elaborazione della Carta della qualità.

PROPOSTA

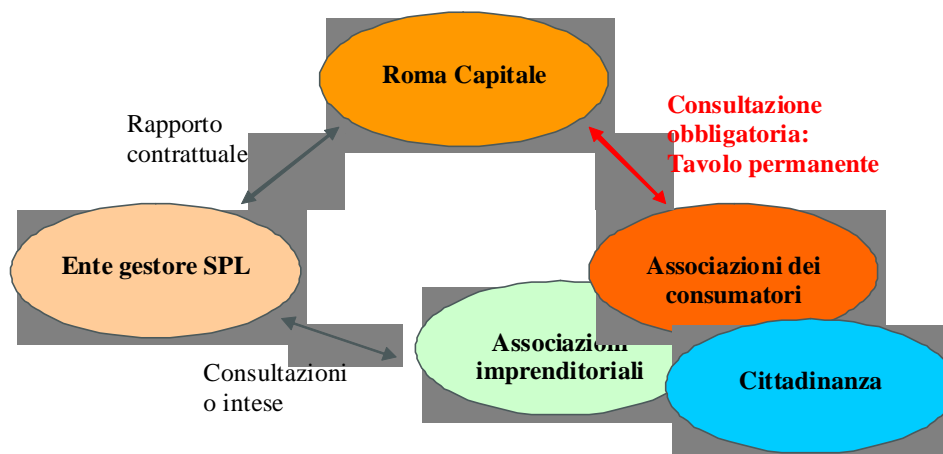
Al fine di rendere obbligatoria, ai sensi dell'art. 2, comma 461, lettera b) della L. 244/2007, la consultazione delle Associazioni dei Consumatori occorre intervenire all'interno dei rapporti che legano direttamente (attraverso legami contrattuali) o indirettamente (attraverso i principi di sussidiarietà orizzontale) i vari soggetti esistenti sul territorio locale (Fig. 1). Una delle modalità con le quali è possibile questo cambio di paradigma è rappresentata dalla successione logica dei seguenti passaggi:

1. preventiva definizione dei criteri di rappresentatività delle Associazioni dei consumatori;
2. determinazione dell'obbligatorietà della consultazione attraverso l'adozione di un provvedimento che vincoli le parti quale un protocollo di intesa con l'Amministrazione capitolina e/o un apposito regolamento;
3. realizzazione del processo di consultazione attraverso la costituzione di un Tavolo permanente di confronto.

Di seguito l'analisi in dettaglio del processo.

Fig. 1

Soggetti ed enti territoriali: proposta di integrazione delle relazioni esistenti (in rosso)



A) Definizione dei criteri di rappresentatività delle Associazioni dei consumatori

Per realizzare concretamente l'obbligo di consultazione è indispensabile individuare preliminarmente i criteri di rappresentatività e di riconoscimento delle Associazioni dei consumatori che saranno poi chiamate a rappresentare, nei confronti dell'ente locale, le istanze e le richieste della società civile. Tali criteri possono essere elaborati a partire da quanto previsto dal recente regolamento adottato dal Ministero dello sviluppo economico per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori e delle utenti rappresentative a livello nazionale tenuto dal Ministero stesso⁹, ridefinendo opportunamente i requisiti in base alle specifiche esigenze e connotazioni del territorio di Roma Capitale. L'esigenza di definire questi criteri contemporanea, infatti, la duplice necessità di:

1. rilevare la reale presenza e rappresentatività sul territorio e la capacità organizzativa dell'associazione;
2. verificare che l'associazione possieda un'adeguata esperienza nel campo della tutela dei consumatori.

B) Identificazione del provvedimento per rendere obbligatoria la consultazione delle Associazioni dei consumatori

Al fine di garantire una corretta attuazione di questa prescrizione è necessaria l'adozione di un provvedimento che disciplini modi e tempi di consultazione delle Associazioni dei consumatori: tale atto può essere ad esempio un protocollo sottoscritto con Roma Capitale o un apposito regolamento.

C) Attuazione dello strumento di consultazione

Uno dei possibili strumenti per attuare i fini consultativi in relazione a quanto specificato al punto B) è rappresentato dal Tavolo permanente di confronto. I soggetti istituzionali che ne dovrebbero far parte sono funzionali a far sì che l'impulso di tale strumento sia efficacemente realizzato all'interno del processo di verifica della qualità dei servizi pubblici. Ovvero:

1. Coordinamento: Sindaco o assessore delegato e Agenzia;
2. Parti coinvolte: Associazioni dei Consumatori riconosciute con le modalità descritte nel punto A); Dipartimenti e, all'occorrenza, figure istituzionali e/o indicate dai componenti il tavolo, variamente interessate alle problematiche in discussione.

⁹ Decreto 21 dicembre 2012, n. 260, "Regolamento recante norme per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale ai sensi dell'articolo 137, comma 2, del Codice del consumo".

D) *Compiti attribuiti al Tavolo permanente*

I compiti attribuiti al Tavolo permanente dovrebbero essere correlati alla:

1. definizione di procedure, tempistiche e criteri di attribuzione dei costi relativi alle verifiche/monitoraggi da effettuare (di norma con cadenza semestrale), sulla qualità dei servizi pubblici erogati dalle aziende capitoline rispetto agli impegni dalle stesse dichiarati nelle rispettive carte della qualità;
2. realizzazione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi di concerto con l'Agenzia.

Il Tavolo permanente di confronto rappresenterebbe pertanto il luogo deputato alla determinazione ed all'organizzazione delle attività derivanti dalla piena attuazione delle prescrizioni di legge. Inoltre, questa modalità di confronto si inserirebbe a pieno titolo anche nel nuovo processo di gestione condivisa (nel rispetto delle reciproche competenze) dei servizi pubblici che la XII Sessione Programmatica CNCU¹⁰-Regioni del 24/25 gennaio 2012 ha posto come obiettivo da realizzare (vedere il box sottostante). A tal proposito le "Linee guida per l'approvazione delle carte dei servizi" scaturite dalla collaborazione tra governo, regioni e associazioni dei consumatori, e di prossima pubblicazione, potranno essere un utile supporto per Roma Capitale e le sue aziende erogatrici.

Di conseguenza, appare opportuno che siano previsti all'interno degli istituti normativi suggeriti al punto B) - protocollo di intesa, regolamento – nonché nelle "Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio" (revisionando la DCC 20/2007, vedere sopra):

- la consultazione obbligatoria attraverso il Tavolo permanente, in sede di stipula, ovvero di integrazioni, di tutti i contratti di servizio con le aziende che erogano servizi pubblici;
- il riconoscimento al Tavolo permanente dell'organizzazione di concerto con l'Agenzia delle sessioni annuali 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. Tali sessioni

sono tra l'altro specificatamente previste dalla stessa Finanziaria 2008 (art. 2, comma 461, lettera e).

Per rendere più stringente l'applicazione delle prescrizioni della Finanziaria 2008, dovranno essere inoltre resi cogenti all'interno di ciascun contratto di servizio:

- l'obbligo di rinnovo e/o revisione annuale della "Carta della qualità dei servizi" (con la previsione di un meccanismo sanzionatorio in caso di inadempienza che colpisca la retribuzione variabile del management);
- la condivisione dei contenuti e degli standard delle "Carte della qualità dei servizi" con le Associazioni dei Consumatori, d'intesa con le quali dovrà esserne data la maggiore pubblicizzazione possibile.

¹⁰ Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), presieduto dal Ministro dello Sviluppo Economico è l'organo rappresentativo delle associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale, il suo compito è contribuire al miglioramento e al rafforzamento della posizione del consumatore/utente nel mercato (<http://www.tuttoconsumatori.org>).

Al termine dei lavori della XII Sessione Programmatica svoltasi presso la regione Lombardia il 24 e 25 gennaio 2012, il Ministero dello sviluppo economico, le Associazioni dei Consumatori e le Regioni hanno concordato sulla necessità di attivare un processo di lavoro che si concretizzi fin dalla programmazione per proseguire nel corso della gestione dei servizi, al fine di:

- Partecipare insieme alle amministrazioni per meglio rilevare le effettive esigenze da soddisfare nella gestione dei servizi;
- attraverso le attività di monitoraggio, di informazione da e verso gli utenti indicare possibili vie di miglioramento dei servizi;
- promuovere la risoluzione delle controversie tra gestori e utenti con protocolli di conciliazione paritetica.

In questo contesto gli organismi rappresentativi degli interessi dei cittadini consumatori ed utenti, formati da associazioni riconosciute a livello nazionale e regionale, che si auspica vengano costituiti presso tutte le regioni, assumono un ruolo determinante e costituiscono un luogo privilegiato di confronto e collaborazione.

Concordano che spetti al governo ed alle regioni, nel rispetto delle reciproche competenze, un ruolo di indirizzo, promozione e stimolo affinché gli enti locali operanti sul territorio si ispirino, nella gestione dei servizi offerti, alle medesime norme di riferimento.

Per lo svolgimento di tale ruolo le Associazioni dei Consumatori si impegnano ad elaborare con il governo e le regioni **“Linee guida per l’approvazione delle carte dei servizi”** da offrire alle pubbliche amministrazioni ed alle aziende erogatrici, formulate anche in considerazione delle diverse specificità dei territori e delle diverse esigenze delle popolazioni. Tali documenti si sostanziano, in linea di massima:

1. nella definizione dei tempi e dei modi delle relazioni tra le amministrazioni e le rappresentanze dei portatori di interessi coinvolti;
2. nella definizione, nel monitoraggio e nel miglioramento degli standard di qualità nonché dei loro indicatori;
3. nella definizione delle componenti dei prezzi, delle tariffe e della loro dinamica e correlazione con gli standard di qualità;
4. nella conferma di un sistema snello, celere, gratuito o poco oneroso di risoluzione stragiudiziale delle controversie fra gestori e utenti;
5. nella fissazione di indennizzi automatici per la violazione degli standard;
6. nella garanzia che già nella programmazione della spesa per i servizi pubblici, nei capitolati di gara e nei contratti di servizio sia assicurata la copertura degli oneri connessi alle attività di cui alle lettere b), c) e d) dell’art.2 c. 461, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge Finanziaria 2008);
7. nella definizione di un piano di monitoraggio relativo all’effettiva attuazione dell’art.2 c. 461, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge Finanziaria 2008).

3.3 Avvio del sistema di monitoraggio (art. 2, c. 461, lett. c, d, e)

Le prescrizioni della Finanziaria 2008 intervengono sull’intero processo di erogazione dei servizi pubblici prevedendo la partecipazione delle Associazioni dei consumatori tanto nella fase di riscontro dell’adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio quanto nella successiva fase di

verifica del loro rispetto da parte delle aziende erogatrici.

L’art. 2, comma 461, lettera c) prevede infatti *“che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l’adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio*

erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito”.

Inoltre l'art. 2, comma 461, lettera d) prescrive “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”.

Infine l'art. 2, comma 461, lettera e) prescrive la “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”.

collo d'intesa, con le Associazioni dei Consumatori, per monitorare la qualità dei servizi ricadenti nella sua specifica giurisdizione. Tale iniziativa non ha avuto alcun seguito formale.

PROPOSTA

Al fine di rendere obbligatoria, ai sensi dell'art. 2, c. 461, lettere c), d), e) della L. 244/2007, la partecipazione delle Associazioni dei consumatori nel processo di verifica dell'adeguatezza alle esigenze dell'utenza e il successivo monitoraggio dei parametri qualitativi e quantitativi dei servizi pubblici erogati occorre intervenire all'interno dei rapporti che legano direttamente (attraverso legami contrattuali) o indirettamente (attraverso i principi di sussidiarietà orizzontale) i vari soggetti esistenti sul territorio locale (Fig. 2). Una delle modalità con le quali è possibile questo cambio di paradigma è rappresentata dalla successione logica dei seguenti passaggi:

SITUAZIONE ATTUALE

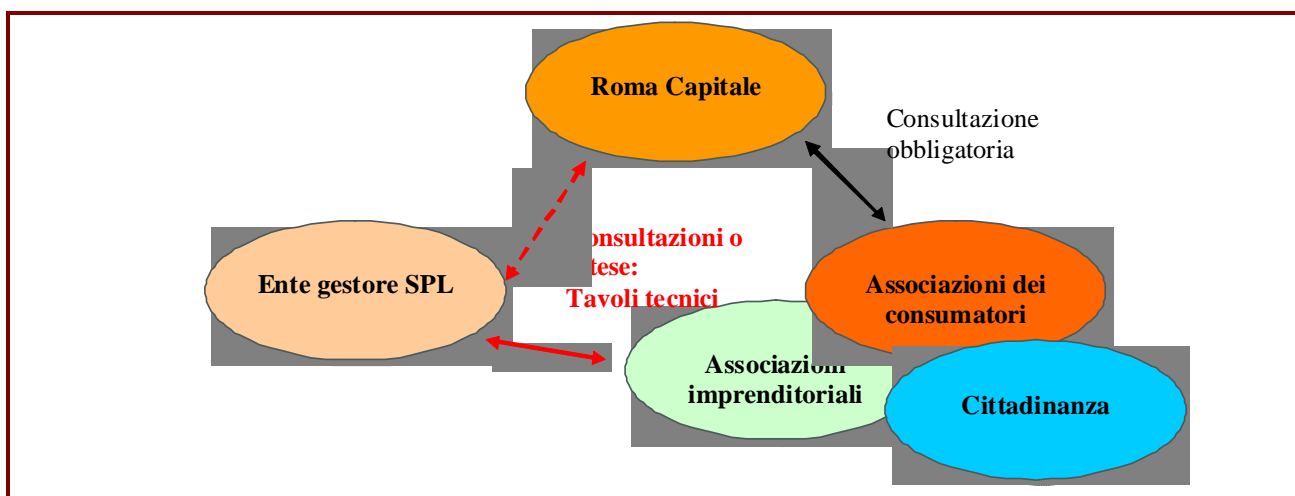
Le Associazioni dei Consumatori sono state consultate, per la verifica dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi delle Carte della qualità, dalle seguenti aziende:

1. Zètema. La Carta della qualità è stata redatta sufficientemente in linea con le prescrizioni della Finanziaria 2008.
2. Agenzia Roma Servizi per la Mobilità. L'azienda ha manifestato informalmente in passato la disponibilità a condividere un proto-

1. preventiva definizione dei criteri di rappresentatività delle Associazioni dei consumatori (vedere precedente paragrafo);
2. determinazione dell'obbligatorietà della partecipazione delle Associazioni attraverso l'adozione di un provvedimento che vincoli le parti quale un protocollo di intesa con l'Amministrazione capitolina e/o un apposito regolamento;
3. realizzazione del processo di partecipazione attraverso la costituzione di un Tavolo tecnico. Di seguito l'analisi in dettaglio del processo.

Fig. 2

Soggetti ed enti territoriali: proposta di integrazione delle relazioni esistenti (in rosso)



A) Identificazione del provvedimento per rendere obbligatoria la partecipazione delle Associazioni dei consumatori

Al fine di garantire una corretta attuazione di questa prescrizione è necessaria l'adozione di un provvedimento che disciplini tempi, ambiti e modalità della partecipazione delle Associazioni dei consumatori: tale atto può essere ad esempio un protocollo sottoscritto con Roma Capitale o un apposito regolamento.

B) Attuazione dello strumento di consultazione

Uno dei possibili strumenti per attuare i fini consultivi in relazione a quanto specificato al punto A) è rappresentato dai Tavoli tecnici, uno per ciascun settore di competenza afferente ai singoli assessorati. I soggetti istituzionali che ne dovrebbero far parte sono funzionali a far sì che l'impulso di tale strumento sia efficacemente realizzato all'interno del processo di verifica dell'adeguatezza dei parametri qualitativi e quantitativi dei vari servizi pubblici locali e del relativo monitoraggio. Ovvero:

1. Coordinamento: Assessore delegato per competenza;
2. Parti coinvolte: Azienda; Associazioni dei Consumatori riconosciute con le modalità descritte nel punto A) del precedente paragrafo; *Stakeholder* (es. associazioni di categoria); Dipartimenti competenti, Agenzia.

C) Modalità operative dei Tavoli tecnici

Ciascun Tavolo tecnico, nel rispetto dei principi generali relativi agli indicatori di misurazione del servizio emanati dal Tavolo permanente (vedere paragrafo precedente), dovrebbe:

- elaborare annualmente i propri standard minimi di qualità e gli obiettivi di miglioramento attraverso la verifica periodica dell'adeguatezza dei parametri qualitativi e quantitativi del servizio erogato così come fissati nel Contratto di servizio rispetto alle esigenze dell'utenza;
- proporre margini di miglioramento degli standard minimi di qualità;
- partecipare alla gestione all'organizzazione e alla gestione del sistema di monitoraggio permanente (svolto sotto la diretta responsabilità di Roma Capitale) del rispetto dei parametri di qualità fissati nel Contratto di servizio e indicati nella Carta delle qualità;
- pubblicizzare i risultati della propria attività di monitoraggio in formato accessibile sul portale web dell'ente gestore nella sezione trasparenza, valutazione e merito nonché in un'apposita sezione sul portale di Roma Capitale e/o dell'Agenzia;
- contribuire, per quanto di competenza, alla realizzazione della sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi, che potrebbe essere di complemento/integrazione alla Relazione annuale sullo stato dei servizi pubblici locali e sull'attività svolta presentata dall' Agenzia.

3.4 Finanziamento delle attività di consultazione e monitoraggio (art. 2, c. 461, lett. f)

Le attività di consultazione delle Associazioni dei consumatori, nonché la partecipazione delle stesse tanto nella fase di riscontro dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio quanto nella successiva fase di verifica del loro rispetto da parte delle aziende erogatrici devono inoltre essere finanziate tramite un prelievo predeterminato nel Contratto di servizio.

L'art. 2, c. 461, lettera f) prevede infatti che: "*le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso*".

SITUAZIONE ATTUALE

In nessun contratto di servizio attualmente vigente è previsto il finanziamento delle attività previste dalla Finanziaria 2008.

PROPOSTA

Al fine di rendere cogente, ai sensi dell'art. 2, c. 461, lettera f) della L. 244/2007, il finanziamento delle attività previste occorre una esplicita menzione all'interno di ciascun contratto di servizio; la mancata osservazione da parte delle aziende erogatrici dovrà essere assimilata a inadempienza contrattuale. Come già affermato nel paragrafo 3.1, per raggiungere tale obiettivo appare imprescindibile intervenire fin dalle fasi genetiche del procedimento di approvazione dei con-

tratti di servizio inserendo tale prescrizione in occasione della:

- d) revisione della DCC 20/2007 "Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio";
- e) l'adozione da parte dell'Assemblea capitolina degli "indirizzi programmatici e delle linee guida" dei contratti di servizio che la Giunta sarà poi tenuta a recepire;
- f) l'approvazione da parte della Giunta dei vari contratti di servizio.

Il fondo, costituito presso Roma Capitale, verrà alimentato pro quota da tutte aziende che verseranno un importo adeguato in base al valore dell'appalto e alla tipologia di monitoraggio che si intenderà adottare. La gestione del fondo sarà regolata da accordi sottoscritti tra Roma Capitale, le associazioni dei consumatori riconosciute e l'Agenzia.

4. Conclusioni

La regolamentazione degli istituti di partecipazione civica del Comune di Roma è stata intrapresa quasi vent'anni fa in un continuo processo di evoluzione che ha visto intersecarsi interventi normativi a tutti i livelli allo scopo di allargare e consolidare strumenti di tutela dei diritti. Con il recente Statuto, Roma Capitale ha ribadito che la condivisione con la cittadinanza (in forma singola e/o associata) del procedimento amministrativo, l'accesso alle informazioni e la consultazione pubblica prima dell'adozione di provvedimenti diretti ad incidere sulla tutela degli interessi della collettività sono principi inderogabili. Da ciò ne deriva una forte considerazione del contributo che l'associazionismo può fornire al miglioramento della vita cittadina. In questo contesto, la novità più importante è stata introdotta dalla Finanziaria 2008 (L. 244/2007, art. 2, c. 461) che prevede il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori, nonché degli stessi cittadini, nella determinazione e nel controllo degli standard di funzionamento dei servizi pubblici locali al fine di assicurare che le prestazioni dei servizi soddisfino i bisogni dei cittadini, attraverso un incremento della qualità delle prestazioni. Il compito che questa norma affida alle associazioni dei consumatori è molto importante perché interviene durante il processo di stesura delle Carte di qualità dei servizi e, successivamente, nella verifica dell'efficacia dei servizi stessi attraverso il monitoraggio del rispetto degli standard stabiliti nei contratti di servizio.

A distanza di cinque anni dall'introduzione di questa disposizione è diventato imprescindibile verificare se e in che modo tutto questo è stato applicato a livello locale. L'Agenzia e nove delle diciotto Associazioni dei consumatori firmatarie di un protocollo d'intesa che disciplina forme di collaborazione reciproca (Adiconsum, Adoc Roma e Lazio, AECI Lazio, Assoutenti, Cittadinanzattiva Lazio, Federconsumatori Lazio, Lega Consumatori Lazio, Movimento consumatori, Popolo dei Consumatori) hanno pertanto realizzato questo studio che si è posto due obiettivi: l'analisi del recepimento delle prescrizioni legislative all'interno dei processi di indirizzo e controllo di Roma Capitale, e la formulazione di una serie di proposte di integrazione negli istituti regolamentari, di partecipazione, nelle linee guida per la redazione dei contratti di servizio e delle carte della qualità e, più in generale, in tutte le fasi in cui sia rilevante il rapporto servizi pubblici locali e cittadini. Il fine ultimo è quello di formalizzare, rendere cogente e obbligatoria la presenza

delle associazioni dei consumatori nel processo di definizione degli standard di qualità e nel successivo controllo.

La disamina dello stato di attuazione delle norme della Finanziaria 2008, nonché la prassi seguita dall'Amministrazione capitolina, evidenzia che il coinvolgimento delle Associazioni dei consumatori è stato pressoché assente rendendo opportuna l'adozione di interventi correttivi:

A) Rendere esplicita e obbligatoria all'interno dei contratti di servizio la necessità che l'emanazione della Carta della Qualità dei Servizi debba essere redatta e pubblicizzata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori ed associazioni imprenditoriali interessate. Tale obiettivo è percorribile intervenendo prioritariamente fin dalle fasi genetiche del procedimento che porta all'adozione dei contratti di servizio attraverso:

- una revisione da parte dell'Assemblea Capitolina della DCC 20/2007 "Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio" che recepisca le prescrizioni dell'art. 2 c. 461 della L. 244/2007 (Finanziaria 2008) tenendo conto dei compiti istituzionali attribuiti (e che potrebbero essere attribuiti) all'Agenzia;
- l'adozione sempre da parte dell'Assemblea Capitolina degli "indirizzi programmatici e delle linee guida" (propedeutici a ciascun contratto di servizio) fissando, tra i contenuti essenziali dei contratti di servizio che la Giunta sarà poi tenuta a recepire, l'obbligatorietà della redazione e pubblicizzazione della Carta della qualità dei servizi in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori ed associazioni imprenditoriali prevedendo sistemi sanzionatori in caso di inadempienza che colpiscono non già il conto economico dell'azienda "municipalizzata" ma la retribuzione variabile del management dell'azienda stessa.

B) Rendere obbligatoria la consultazione delle Associazioni dei Consumatori intervenendo all'interno dei rapporti che legano direttamente (attraverso legami contrattuali) o indirettamente (attraverso i principi di sussidiarietà orizzontale) i vari soggetti esistenti sul territorio locale. Una delle possibili modalità per raggiungere questo risultato prevede una:

- preventiva definizione dei criteri di rappresentatività delle Associazioni dei consumatori;
- determinazione dell'obbligatorietà della consultazione attraverso l'adozione di un provvedimento che vincoli le parti quale un protocollo di intesa con l'Amministrazione capitolina e/o un apposito regolamento;
- realizzazione del processo di consultazione attraverso la costituzione di un Tavolo permanente di confronto coordinato dal vertice politico-amministrativo e che veda come parti coinvolte le Associazioni dei consumatori.

C) Rendere obbligatoria la partecipazione delle Associazioni dei consumatori nel processo di verifica dell'adeguatezza alle esigenze dell'utenza e il successivo monitoraggio dei parametri qualitativi e quantitativi dei servizi pubblici.

Tale obiettivo è percorribile attraverso la:

- determinazione dell'obbligatorietà della partecipazione delle Associazioni attraverso l'adozione di un provvedimento che vincoli le parti quale un protocollo di intesa con l'Amministrazione capitolina e/o un apposito regolamento;

- realizzazione del processo di partecipazione attraverso la costituzione di Tavoli tecnici coordinati dai vari assessori competenti che vedano come parti coinvolte le Associazioni dei consumatori e tutti gli stakeholder interessati.

In definitiva con questo studio si intende proporre un'agenda di lavoro, un percorso nel quale sia l'Agenzia sia le Associazioni dei consumatori sono disponibili fornire il loro contributo in tutte le sue fasi allo scopo di facilitare l'attuazione delle norme sui contratti di servizio e sulle carte della qualità da parte sia dell'Amministrazione che delle aziende partecipate da Roma Capitale.

D) Prevedere che le attività di consultazione delle Associazioni dei consumatori, nonché la partecipazione delle stesse tanto nella fase di riscontro dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio quanto nella successiva fase di verifica del loro rispetto da parte delle aziende erogatrici siano finanziate tramite un prelievo predeterminato nel Contratto di servizio.

■ Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212
www.agenzia.roma.it

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali
del Comune di Roma è stata istituita dal Consiglio Comunale
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002,
successivamente modificata e integrata
con Deliberazione n.212 del 22 ottobre 2007*

Agenzia