

1. I servizi pubblici nel Comune di Roma: tematiche emergenti e attività svolta dall'Agenzia

1.1 Principali novità del contesto normativo e istituzionale relativo ai servizi pubblici locali

La disciplina dei servizi pubblici locali ha subito, nel corso dell'ultimo anno, significative modifiche¹. La riforma prevede, in forma schematica, le seguenti novità:

- distinzione tra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi pubblici locali privi di rilevanza economica;
- modifica delle disposizioni in materia di affidamenti, che nel nuovo testo prevedono la codifica delle uniche modalità di affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali e della erogazione dei servizi di rilevanza economica compatibili con il diritto comunitario;
- individuazione del termine del 31 dicembre 2006 per gli affidamenti non conformi al nuovo ordinamento (salvo alcune eccezioni);
- esclusione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale dalla disciplina, con esclusivo assog-

gettamento di tali settori ai decreti legislativi 16 marzo 1999, n. 79, e 23 maggio 2003, n. 164;

- esclusione delle concessioni a terzi e delle società miste tra le modalità di gestione previste per i servizi privi di rilevanza economica.

La distinzione tra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, sostituendo quella tra servizi pubblici locali aventi e non aventi rilevanza industriale contenuta nel previgente testo², è stata introdotta dall'art. 14 del D.L. 269/03. L'art. 14 non elenca i servizi pubblici locali a rilevanza economica, né rinvia, come invece faceva l'art. 35, comma 16, della Legge 1 agosto 2001, n. 488 (ora abrogato), per i servizi pubblici locali a rilevanza industriale, ad un emanando (ma mai emanato) regolamento governativo.

Per l'individuazione di tali servizi soccorre tuttavia il diritto comunitario cui la stessa distinzione si

¹ L'art. 113 del D.lgs. 118 agosto 2000, n. 267 è stato modificato dall'art. 14 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, in seguito convertito in legge dalla L. 24 novembre 2003, n. 326 e dall'art. 4, c. 234, L. 24 dicembre 2003, n. 350.

² Gli artt. 113 e 113-bis del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) - come, rispettivamente, modificato e introdotto dall'art. 35 della L. 448/01.

ispira e al quale, in effetti, il Legislatore ha voluto adeguarsi nell'emanare le nuove norme. Secondo la Corte di giustizia europea, ogni attività che implica l'offerta di beni e servizi su un dato mercato e che può essere svolta da un privato a fini di lucro, è un'attività economica. I servizi pubblici locali a rilevanza economica sono pertanto tutti quei servizi che riguardano la collettività e che vengono offerti in un determinato mercato dietro il pagamento, da parte degli utenti, di un prezzo (o canone) che, di regola, serve a coprire i costi, oltre a remunerare il capitale investito. I servizi privi di rilevanza economica sono, di conseguenza, quei servizi che hanno principalmente carattere solidaristico e che non danno luogo alla realizzazione di profitti o che, comunque, non vengono svolti a scopo di lucro. Secondo il Parlamento europeo³, la distinzione "economico/non economico" è estremamente difficile in quanto, a causa del carattere dinamico di tali servizi, i loro confini sono in rapida evoluzione; propone quindi che, per distinguere tra servizi economici e servizi non economici, si applichino i criteri seguenti: finalità (commerciale o meno) della fornitura messa a disposizione, percentuale di fondi pubblici, entità degli investimenti, scopo di lucro (in quanto distinto dalla copertura dei costi), analisi costi benefici tra una fornitura a livello locale e aggiudicazione mediante bando di gara a livello europeo, obbligo di garantire i diritti sociali, contributo all'inclusione e all'integrazione sociale. In questa prospettiva, appare evidente che vi possono essere servizi che, in determinati contesti (storici, geografici, sociali, ecc.) possiedono carattere economico mentre tale caratteristica può non essere presente se collocati in un differente contesto. Pertanto si desume che il carattere economico di un servizio non può essere stabilito aprioristicamente (ed è per questo che è praticamente impossibile formulare degli "elenchi"), ma deve essere

determinato di volta in volta secondo i criteri appena esposti⁴.

Con riguardo alle modalità di gestione ed affidamento, le nuove norme "concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili". Le uniche modalità di affidamento dell'erogazione dei servizi a rilevanza economica previste dalla nuova normativa sono, con riferimento alla titolarità dello stesso,:

- "società di capitali" individuate attraverso l'espletamento di gara ai sensi della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici;
- "società a capitale misto pubblico/privato" nelle quali il socio privato venga scelto, anche in questo caso, attraverso l'espletamento di gara ai sensi della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici;
- "società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano" (c.d. affidamenti in house).

In ordine alla gestione delle dotazioni essenziali (*essential facilities*), si modifica la previsione che consentiva il loro affidamento (anche mediante scorporo dell'attività di gestione del servizio) a società a prevalente capitale pubblico locale, prevedendo in tal caso che la partecipazione pubblica debba essere totalitaria⁵. Quanto alla proprietà delle dotazioni, si prevede che "gli enti locali, anche in forma associata, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incedibile".

Tali modifiche vanno nella direzione di individuare nuovi strumenti per il controllo pubblico

³ Risoluzione sul Libro Verde sui servizi di interesse generale 10.01.2004, (T5-0018/2004).

⁴ Per questa interpretazione, si veda C. Tessarolo "Il nuovo ordinamento dei servizi pubblici locali", 8 gennaio 2004, disponibile su www.dirittodeiservizipubblici.it/articoli.

⁵ Sostituzione del c. 4, lettera a) dell'art. 113.

relativo alle fasi diverse dall'erogazione del servizio.

La novità principale in materia di affidamenti è costituita dalla previsione della modalità dell'affidamento diretto a società aventi le caratteristiche sopra descritte, riconosciuta coerente con il diritto comunitario a seguito di alcune sentenze della Corte di giustizia europea⁶. Segnatamente, ad avviso delle istituzioni comunitarie, per "controllo analogo" s'intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica che sussiste in presenza di un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario. Tale nozione di controllo è molto restrittiva e, come si desume da una recente sentenza della Corte di giustizia europea⁷, non può limitarsi a forme di controllo a posteriori (approvazione del bilancio, ecc.) o sugli organi (attraverso la loro nomina o revoca) in quanto deve riguardare l'esattezza e la regolarità della gestione corrente per accertare l'economicità, la redditività e la razionalità della società sottoposta a verifica. Il controllo, in altri termini, deve creare una situazione di dipendenza della società dall'ente locale, che permetta allo stesso di influenzare le decisioni che la società intende assumere⁸.

Altra novità della normativa riguarda il periodo transitorio, relativamente al quale si prevede che: 1) le concessioni assegnate senza ricorso a procedure ad evidenza pubblica, "cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2006, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante" (vale a dire ex lege), mentre, 2) "le concessioni affidate a società a capitale misto pubblico-privato nelle quali il socio privato sia stato scelto mediante procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza" e 3) quelle "affidate a società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti

pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulle società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano" non incontrano questa scadenza e, quindi, incontrano la loro scadenza naturale⁹.

Infine, nel nuovo testo normativo non si ritrova più alcuna disciplina derogatoria per il servizio idrico e per i servizi "privi di rilevanza industriale" (ora "privi di rilevanza economica"), nel senso che anche l'affidamento di queste attività è assoggettato al rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici e deve, quindi, avvenire con le modalità sopra descritte per l'affidamento dell'erogazione del servizio.

1.1.1 La riforma dei servizi pubblici locali e il nuovo Titolo V della Costituzione

Merita di essere sottolineato che, in esito alla riforma operata nel 2003, la disciplina dettata dall'art. 113, comma 1, del decreto citato prevede che "le disposizioni del presente articolo che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore". Secondo più di un commentatore, appare dubbio che una simile disposizione sia coerente con il disegno costituzionale che emerge dal nuovo Titolo V della Costituzione.

Con la sentenza n. 272 del 27 luglio 2004 la Corte Costituzionale ha riconosciuto l'illegittimità di alcune previsioni contenute nella legge 326/2003¹⁰. È dichiarata illegittima la norma che prescrive l'adozione di standard da inserire nei Contratti di servizio da assegnare a gara e che fissa i criteri di aggiudicazione delle gare, dove anche introduce la prescrizione che le previsioni dello stesso comma 7 "devono

6 Sentenza del 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal e sentenza 8 maggio 2003, C-349/97, Spagna/Commissione.

7 Sentenza del 27 febbraio 2003, C-373/00, Truley.

8 Per questa interpretazione, si veda anche C. Tessarolo, cit.

9 Abrogazione dei commi 2 e 3 dell'art. 35, L. 488/2001 precedentemente vigente.

10 L'art. 113 del D.lg. 118 agosto 2000, n. 267 è stato modificato dall'art. 14 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, in seguito convertito in legge dalla L. 24 novembre 2003, n. 326 e con l'art. 4, c. 234, L. 24 dicembre 2003, n. 350.

considerarsi integrative delle discipline di settore” (art. 14, comma 1, lettera e).

Secondo la sentenza in esame, l'estremo dettaglio nell'indicazione dei criteri di gara, che peraltro non prendono in considerazione ulteriori requisiti dell'aspirante quali, ad esempio, precedenti esperienze di gestione nel settore, va al di là della pur doverosa tutela degli aspetti concorrenziali inerenti alla gara, che peraltro appaiono sufficientemente garantiti dalla puntuale indicazione, nella prima parte del comma, di una serie di standard - coerenti con quelli contenuti nella direttiva 2004/18/CE - nel cui rispetto la gara appunto deve essere indetta ed aggiudicata. È evidente quindi che la disposizione estremamente dettagliata ed autoapplicativa di cui al citato art. 113, comma 7, prescrivendo che deve considerarsi integrativa delle discipline settoriali di fonte regionale, pone in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale, poiché risulta ingiustificato e non proporzionato, rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza, l'intervento legislativo statale.

Rispetto alla tutela della concorrenza la Corte Costituzionale ha, inoltre, affermato che gli interventi riconducibili a tale materia non devono comprendere esclusivamente l'adozione di misure per conservare un assetto concorrenziale del mercato, ma anche la promozione della concorrenza e quindi l'adozione di misure atte ad introdurre un assetto concorrenziale. In tal modo ha fornito la *ratio* per l'intervento dello Stato nei servizi aventi rilevanza economica in cui la concorrenza stenta ad affermarsi.

La sentenza in oggetto comporta una nuova definizione da parte delle autorità regionali e delle amministrazioni locali dei criteri per l'assegnazione delle gare e dei contenuti dei Contratti di servizio da assegnare a gara ovvero il rimando, di per sé sufficiente, dei criteri stabiliti nella Direttiva 2004/18/CE in materia di appalti pubblici di servizi, peraltro richiamata dalla stessa Corte. Le restanti

previsioni dell'art. 113 del TUEL sono preservate, a fronte della specifica configurazione delle stesse come norme a tutela della concorrenza, in una prospettiva “dinamica”, quindi sviluppabile dal legislatore statale.

L'art. 14, comma 2, relativo alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali “privi di rilevanza economica”, di cui all'art. 113-bis del testo unico n. 267/2000, è invece ritenuto illegittimo in quanto prevede una dettagliata disciplina in materia di servizi privi di rilevanza economica per i quali non sussistono esigenze di tutela della concorrenza, configurando quindi un'illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale. Questa parte della pronuncia aderisce, nelle motivazioni, alle stesse conclusioni elaborate dalla Commissione europea con il Libro Verde sui servizi di interesse generale e sulla difficile qualificazione dei servizi privi di rilevanza economica. Su queste basi la Corte fa rientrare la disciplina di tale particolare categoria di servizi nella competenza delle regioni e rimuove dall'ordinamento il quadro strutturato di forme di gestione. Il vuoto normativo pone ora gli enti locali di fronte a una situazione nella quale non esistono più dei modelli gestionali di riferimento, così come il supporto normativo per l'affidamento *in house* a istituzioni, aziende speciali, società interamente pubbliche, fondazioni e associazioni.

1.1.1.1 Il quadro delle leggi regionali in materia di servizi pubblici locali

Il quadro della legislazione regionale che si è sviluppata a partire dalle riforme prima menzionate appare, ad una prima analisi, disomogeneo e suscettibile di essere ripartito in quattro distinti filoni. Alcune regioni hanno agito sul versante delle discipline integrative di settore, con norme di incentivazione e organizzazione (Campania e Friuli Venezia-Giulia)¹¹. Altre regioni sono intervenute con leggi finanziarie regionali, che trasferiscono competenze o risorse agli enti locali¹², soprattutto

¹¹ LR Campania 26 marzo 2004, n. 5 e LR Friuli Venezia Giulia 24 marzo 2004, n. 4 in tema di trasporto pubblico locale.
¹² LR Friuli Venezia-Giulia 5/2004, artt. 2 e 4; LR Lazio 6 febbraio 2003 n. 2, art. 14.

per la realizzazione delle infrastrutture destinate ai servizi pubblici locali. Una terza linea di intervento è stata seguita da quelle regioni, come la Campania¹³ (norme per la tutela dei consumatori e degli utenti), che sono intervenute sulle aree non normate dall'art. 113 del D.lgs. 267/2000, istituendo nuovi organismi e servizi (come rispettivamente il Comitato regionale dei consumatori ed utenti e lo Sportello consumatori ed utenti) e disponendo contributi per soggetti e attività in grado di migliorare la qualità del servizio.

Solo alcune regioni, e siamo alla quarta linea di intervento, hanno provveduto o sono in procinto di emanare leggi generali in materia di servizi pubblici locali che intervengono su elementi decisivi della disciplina statale, prevedendo, tra l'altro, una diversa disciplina del periodo transitorio, concedendo importanti estensioni dello stesso (in tutti i casi con riferimento al servizio idrico integrato), disciplinando le modalità di gestione dei servizi (che possono essere resi "dal gestore affidatario anche a mezzo di società operative da esso controllate"), identificando nuovi soggetti affidanti (gli ATO) e precisando i metodi tariffari¹⁴.

La legge lombarda definisce il perimetro dei servizi considerati pubblici locali, definisce principi non esplicitati nella legge nazionale ("universalità della prestazione e accessibilità dei servizi"), prevede compiti di "indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo sullo svolgimento dei servizi" in capo agli enti locali e, inoltre, deroga a disposizioni della legge nazionale evidentemente dettate in materie coperte dalla competenza relativa alla tutela della concorrenza laddove si dispone che le dotazioni possano essere conferite a "società pubbliche necessariamente maggioritarie" in luogo di "totalitarie", come nel citato art. 113 del D.lgs. 267/2000. Sul piano delle competenze, la legge lombarda rassegna agli enti locali la competenza relativa all'identificazione delle ipotesi in cui "l'attività di gestione delle reti e degli impianti è separata dall'erogazio-

ne dei servizi", materia che la legge statale rinvia alle leggi di settore e che difficilmente poteva essere ritenuta di competenza statale. La stessa legge, inoltre, istituisce la figura del Garante dei servizi e dell'Osservatorio regionale su risorse e servizi, detta i principi del contratto di servizio e della carta dei servizi, prevede il monitoraggio sulla loro prestazione, disposizioni di incentivazione finanziaria e strumenti integrati di programmazione.

Di analogo tenore sono le proposte delle regioni Veneto e Toscana, che tuttavia non si ritiene utile di qui compendiare finché non saranno trasformate in leggi, che nel complesso sono finalizzate a fornire una definizione univoca dei servizi pubblici locali e degli istituti sottesi, a fronte di una normativa nazionale disorganica che rimanda a fonti normative differenti e spesso non coordinate. La definizione dei servizi pubblici locali è inoltre accompagnata dall'enunciazione di alcuni principi che, più che essere un rimando astratto, mira a divenire principio ispiratore dei contenuti degli strumenti di regolazione della materia, *in primis* il Contratto di servizio e la Carta dei servizi, e per l'elaborazione di specifici indicatori soggetti a misurazione.

1.1.2 Altre novità normative nel settore dei servizi pubblici locali

Ulteriore novità normativa che ha interessato il settore dei servizi pubblici locali nel corso dell'ultimo anno riguarda l'emanazione delle nuove norme in materia di diritto societario, di cui al D.lgs. n. 6 del 17 novembre 2003, modificato in parte dal D.lgs. n. 37 del 6 febbraio 2004. La nuova disciplina, che si applica a tutte le aziende in forma societaria, introduce sostanziali modificazioni nell'assetto normativo e organizzativo delle stesse, affiancando ad una serie di norme imperative ed inderogabili altre di tipo facoltativo che offrono la possibilità ai soci di modellare la struttura della società con grande flessibilità, anche semplificando numerosi profili

¹³ LR Campania 3 settembre 2002, n. 19.

¹⁴ LR Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26; LR Emilia Romagna 6 settembre 1999, n. 25, modificata con LR Emilia-Romagna 22 gennaio 2003, n. 1, e poi 14 aprile 2004, n. 7; Proposta della Regione Toscana; Proposta della Regione Veneto.

organizzativi. Per adeguarsi alle nuove disposizioni, le società dovranno provvedere alla modifica dei propri statuti sociali per recepire tutte le nuove norme inderogabili e scegliere se e in che modo avvalersi delle disposizioni facoltative del nuovo diritto societario. Le nuove norme di diritto societario hanno,

inoltre, posto una speciale enfasi sull'attività di "indirizzo e coordinamento" delle società partecipate. Ciò dovrà spingere le Amministrazioni comunali proprietarie di società ad un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo direttamente (o indirettamente) esercitato in qualità di "capogruppo".

1.2 La governance dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma

L'amministrazione comunale di Roma ha provveduto nel corso dell'ultimo anno ad adeguarsi alla nuova normativa sui servizi pubblici locali tenendo conto anche dell'emanazione delle nuove norme in materia di diritto societario.

Nel Documento di programmazione finanziaria (Dpf) del Comune di Roma si offre una prima interpretazione della nuova normativa sui servizi pubblici locali e vengono in particolare enunciati una serie di indirizzi in materia di revisione e razionalizzazione della governance delle imprese del Gruppo Comune di Roma e di adeguamento degli Statuti. Tali indirizzi, che costituiscono la premessa di una Proposta di Giunta ancora al vaglio del Consiglio Comunale nel momento in cui si scrive (Dec. G.C. del 5 agosto 2004, n. 152), riguardano i seguenti aspetti:

- miglioramento del flusso di informazioni nei confronti del socio Comune di Roma;
- razionalizzazione della *governance* del Gruppo, tenendo conto delle diverse opportunità esistenti, con particolare riferimento alle nuove forme di gestione tramite società di capitali "in house";
- revisione degli statuti delle società del Gruppo;
- rafforzamento delle strutture tecniche e professionali che affiancano l'azionista Comune di Roma a supporto delle competenze di indirizzo e controllo politico-amministrativo del Sindaco, della Giunta e del Consiglio Comunale.

Con riguardo al miglioramento del flusso informativo, con delibera n. 5 del 19 gennaio 2004 in materia di indirizzo e controllo delle società partecipate dal Comune di Roma, il Consiglio Comunale ha invitato gli organi amministrativi delle principali società partecipate dal Comune a trasmettere una relazione con la quale si informava l'ente del quadro com-

pletivo delle partecipazioni detenute. La delibera ha dato espressione all'intento, peraltro coerente con la nuova normativa sul diritto societario, del Consiglio comunale come massimo organo di rappresentanza del Comune nella sua qualità di azionista di rinforzare il ruolo di guida e di indirizzo in materie strategiche come la creazione o l'acquisizione totale o parziale di nuove società, ruolo che rimane ben delineato nel TUEL.

La risposta degli organi amministrativi delle aziende in esame ha delineato un quadro di partecipazioni, alla data del 31/12/2003, abbastanza complesso: a parte due aziende (Bioparco e Musica per Roma) che non possiedono alcuna quota azionaria in altre società, e Metro che attualmente possiede una partecipazione soltanto nell'azienda Assicurazioni di Roma, tutte le altre utilizzano anche lo strumento partecipativo in altre società per lo svolgimento del proprio oggetto sociale, per un totale di circa quaranta aziende.

Con riguardo alla *governance* del Gruppo, la razionalizzazione prevede come operazione preliminare la classificazione delle circa 80 aziende del Gruppo in cinque tipologie aziendali, in cui prevalgono comunque le società che gestiscono servizi a rilevanza economica:

- società quotate in Borsa e sottoposte alla regolamentazione della Consob (Acea S.p.A);
- società che erogano servizi pubblici essenziali a totale o a prevalente partecipazione del Comune di Roma (aziende del trasporto pubblico e Ama S.p.A.);
- società che erogano servizi non ricadenti nel tradizionale perimetro dei servizi pubblici locali, nelle quali il Comune di Roma detiene talvolta partecipazioni di minoranza, ma rappresenta il

principale cliente e quindi dispone di un notevole potere negoziale (Gemma S.p.A., Fiera di Roma S.p.A., ecc.);

- società di servizio e di sviluppo economico-sociale, in alcuni casi proprietarie di rilevanti infrastrutture urbane (Car S.p.A., Fiera di Roma S.p.A., Risorse per Roma);
- società che erogano servizi privi di rilevanza economica, soprattutto nel settore culturale e ricreativo (Musica per Roma S.p.A., Bioparco Fondazione, Palaexpo Fondazione).

Le società facenti parte della seconda tipologia risultano, secondo il citato Dpf, suscettibili di essere trasformate, ai sensi del nuovo ordinamento sui servizi pubblici locali, in società *in house*. Come meglio argomentato nel Capitolo 2, relativo ai servizi di trasporto

pubblico locale, le motivazioni addotte per l'adozione di tale forma societaria non sembrano convincere la maggior parte dei giuristi che si sono espressi sull'interpretazione della norma richiamata.

Per le società appartenenti al terzo gruppo andrà effettuata una verifica caso per caso, mentre per le società che ricadono nel quinto gruppo si ritiene opportuna una trasformazione verso forme *non profit*, come è stato già attuato per Musica per Roma e per Bioparco attraverso la trasformazione in fondazioni.

Le linee di indirizzo enunciate nel Dpf e nella Proposta di Giunta dovranno necessariamente essere riviste alla luce della citata sentenza della Corte Costituzionale in materia di servizi pubblici privi di rilevanza economica.

1.3 Attività svolta dall'Agenzia

Nel periodo tra il giugno 2003 e l'agosto 2004 l'Agenzia ha pubblicato e trasmesso agli organi competenti due documenti di analisi e proposta, sei Pareri sui Contratti di servizio, sedici rapporti di monitoraggio e ha provveduto ad aggiornare costantemente i dati statistici sui servizi pubblici locali a Roma (provvisi di confronti nazionali e internazionali) sul proprio sito. Gli studi condotti dall'area Analisi e studi economici, in alcuni casi con le altre aree e servizi, hanno riguardato i settori taxi, del trasporto pubblico locale e dell'illuminazione pubblica, nonché il tema, comune a molti servizi, delle Carte dei servizi. Dei primi tre studi, si rende conto nei capitoli settoriali. Nel paragrafo 1.3.5 e nei capitoli settoriali si presentano invece i primi risultati dello studio comparativo sulle Carte dei servizi.

1.3.1 Pareri sui Contratti di servizio

In materia di Contratti di servizio, l'attività dell'Agenzia trova il suo fondamento nella deliberazione del 14 ottobre 1999 n. 159 con la quale il

Consiglio Comunale ha approvato le "Linee guida dei Contratti di servizio con le Aziende del "gruppo Comune di Roma" contenenti gli indirizzi programmatici e propedeutici per l'approvazione dei contratti stessi da parte della Giunta Comunale.

In base alle norme ricordate, l'Agenzia è coinvolta nei procedimenti preordinati alla redazione ed approvazione dei contratti di servizio, sia nel suo ruolo istruttorio, sia in quello consultivo e promozionale. Tuttavia, nonostante l'obbligo di rendere partecipe l'Agenzia, in alcuni casi, non vi è stata immediata trasmissione dei Contratti o delle integrazioni così che è stata l'Agenzia stessa a doversi attivare per ottemperare ai suoi compiti istituzionali. La procedura seguita dall'Agenzia si fonda sulla valutazione dei Contratti di servizio in termini di scostamento da un insieme di contenuti minimi che sono stati definiti, in via preliminare, nel documento "I Contratti di servizio del Comune di Roma: proposta sui contenuti minimi e sulle procedure di approvazione"¹⁵; più precisamente, la procedura individua un contenuto minimo dei Contratti di servizio, distinguendo tra le previsioni dirette a rego-

¹⁵ Il documento è stato trasmesso agli organi Consiliari nel febbraio 2003.

lare l'erogazione del servizio al pubblico e alla comunità locale, che costituiscono il fulcro della disciplina, e quelle intese a definire il rapporto strumentale tra l'Amministrazione committente e l'esercente. Accanto a questi due aspetti distintivi del Contratto di servizio, i pareri hanno preso in esame anche gli aspetti procedurali, verificando la competenza degli organi consiliari: della Giunta e del Consiglio Comunale nell'approvazione e modifica dei Contratti di servizio. Pertanto, vengono considerati contenuti minimi del contratto di servizio, per quanto attiene al servizio erogato al pubblico:

- Il programma d'esercizio e la dimensione d'offerta dei servizi;
- La struttura delle tariffe a carico dell'utenza;
- I livelli qualitativi generali e specifici del servizio (inclusi gli obiettivi ambientali) e i livelli di miglioramento;
- Le misure di indennizzo in caso di violazione degli standard qualitativi;
- Le modalità di soluzione alternativa delle controversie tra esercenti e utenti;
- Gli obblighi d'informazione degli utenti;
- Le misure di semplificazione;
- Le garanzie a tutela degli utenti, con particolare riguardo alle Carte dei servizi e alle condizioni generali di contratto.

Per quanto riguarda invece i rapporti tra Amministrazione committente ed esercente, vengono individuati come punti fondamentali i seguenti:

- Il periodo di validità del contratto;
- I presupposti per la modificazione del contratto in corso d'esecuzione;
- Gli oneri finanziari a carico delle parti;
- Gli strumenti di controllo tecnico, economico e contrattuale;
- Le sanzioni e le penalità in caso di mancata osservanza del contratto;
- Le misure a garanzia della continuità del servizio;
- Le modalità di risoluzione delle controversie;
- Gli obblighi di fornire agli organi del Comune di Roma e all'Agenzia tutte le informazioni e la documentazione utile ad esercitare le proprie funzioni;

- Gli obblighi di correttezza e semplificazione.

Nel 2003, quindi, sulla base di questa procedura, via via affinatasi ed adattatasi ai diversi Contratti di servizio ed in aderenza ai compiti istituzionali che il Consiglio Comunale di Roma ha attribuito all'Agenzia, quest'ultima ha provveduto all'analisi e alla valutazione, formalizzatesi nell'emissione di pareri, dei Contratti di servizio stipulati dal Comune stesso con le seguenti società:

- Farmacap S.p.A. (luglio 2003);
- Ama S.p.A per la gestione dei rifiuti urbani ed i servizi di decoro ed igiene urbana (settembre 2003);
- Sta S.p.A. per la gestione dei permessi ZTL e disabili (ottobre 2003);
- Bioparco S.p.A. (dicembre 2003);
- Trambus S.p.A. per la progettazione, realizzazione e verifica del servizio di trasporto riservato scolastico, in favore degli alunni della scuola materna e dell'obbligo, anche appartenenti a Comunità nomadi (anni scolastici 2004/2005 - 2005/2006 e 2006/2007), nonché in favore degli alunni Diversamente Abili della scuola materna e dell'obbligo e degli studenti della scuola superiore (anno scolastico 2004 - 2005) (luglio 2004).

1.3.2 La tutela degli utenti

La Deliberazione istitutiva attribuisce all'Agenzia un ruolo importante per la difesa e la tutela dei diritti degli utenti relativamente al settore dei servizi pubblici locali. Questo compito viene svolto, all'interno della struttura, dall'Area tutela degli utenti attraverso la valutazione di reclami e segnalazioni presentate dagli utenti e dalle Associazioni dei consumatori, nonché attraverso momenti di coordinamento e consultazione con queste ultime per la definizione di possibili sinergie comuni e di proposte per il miglioramento dei servizi pubblici.

Pur avendo competenza limitata alle controversie riguardanti i soli erogatori dei servizi pubblici, con poteri unicamente di segnalazione, l'attività di gestione e di valutazione dei reclami dell'Agenzia ha permesso, oltre alla risoluzione di numerosi casi, anche di identificare le principali criticità connesse

all'erogazione del servizio ed al rapporto tra soggetti erogatori ed utenti.

L'Area tutela degli utenti ha sviluppato le seguenti attività:

- aggiornamento di uno specifico archivio elettronico per la gestione informatica delle segnalazioni;
- adozione di una procedura standardizzata di "lavorazione" della segnalazione (a partire dal ricevimento da parte dell'Agenzia, alla fase della valutazione ed al successivo *output*);
- instaurazione con i referenti aziendali responsabili dei rapporti con l'utenza di un rapporto collaborativo;
- creazione di momenti di coordinamento e consultazione con le Associazioni dei consumatori per la definizione di proposte per il miglioramento dei servizi pubblici.

L'attività di analisi delle segnalazioni ricevute nonché i contatti con le varie associazioni in merito alle difficoltà dei cittadini a comunicare con le aziende hanno indotto l'Area tutela degli utenti ad approfondire, con specifico studio, lo stato dell'arte dei servizi di informazione e di assistenza telefonica resi dai *contact center* delle aziende più significative in termini di "contatto" con i cittadini (Acea, Ama, Atac, Sta, Servizio chiamaroma 060606 limitatamente alle informazioni di 1° livello fornite sulla Ta.Ri - Tariffa Rifiuti). Tale studio ha impiegato, per misurare le performance, una serie di parametri di qualità appositamente strutturati ed in linea con i livelli di riferimento per tale tipologia di servizio. Una sintesi dei risultati dei vari *contact center* è riportata nei capitoli che riguardano le singole aziende. Nel prosieguo si illustrano brevemente la metodologia seguita e i requisiti che tale servizio deve possedere per soddisfare adeguatamente gli standard di servizio.

Il lavoro è stato suddiviso in due fasi realizzate in momenti successivi; la prima fase (fase "A") ha

riguardato la verifica dei livelli di servizio quantitativi e qualitativi, la seconda (fase "B") l'analisi delle tecnologie e dei processi operativi di supporto.

La tecnica utilizzata per la realizzazione della fase A è il "*mystery call*" (simulazione di cliente fantasma) con oltre 400 rilevazioni distribuite in maniera omogenea nel corso della giornata e della settimana, in modo da ottenere un campione rappresentativo sulla base delle diverse fasce orarie e dei diversi giorni della settimana; la fase B è stata realizzata grazie ad incontri organizzati presso la sede nella quale viene materialmente erogato il servizio. Nella realizzazione di entrambe le fasi si è fatto uso di prospetti predefiniti costruiti su parametri di rilevazione che tengono conto delle più avanzate esperienze nel settore. In particolare è stata sviluppata una struttura di indicatori di qualità oggetto dello studio fondata su una piramide gerarchica in cui i macrofattori della qualità (indicatori di primo livello) sono caratterizzati da ulteriori fattori (indicatori di secondo livello) che a loro volta si concretizzano in elementi di valutazione quali-quantitativi di ciascun aspetto del servizio. Lo schema della struttura così delineata unitamente allo standard di qualità suggerito è riportato di seguito.

Per ciascuno degli indicatori di terzo livello (per la fase A) e di secondo livello (per la fase B) è stata introdotta una griglia di valutazione secondo una scala numerica 0-100, in misura proporzionale al grado di aderenza allo standard di riferimento tendenziale da raggiungere. Il passaggio dal terzo al secondo livello (fase A) e successivamente al primo livello, ha previsto l'introduzione di fattori di ponderazione relativi al grado di importanza che ciascun fattore rappresenta rispetto all'erogazione del servizio. Il risultato finale è quindi un valore numerico compreso tra 0 e 100. Per consentire una più agevole interpretazione dei dati è stata introdotta una chiave di lettura simbolica dei valori numerici ottenuti per ciascuno dei fattori di primo livello.

Giudizio sintetico finale	
+	Risponde adeguatamente agli standard tendenziali da raggiungere
□	Risponde solo parzialmente agli standard tendenziali da raggiungere
-	Non risponde agli standard tendenziali da raggiungere

Tav. 1.2 Livelli di servizio quantitativi e qualitativi per i contact center

INDICATORI I LIVELLO	INDICATORI II LIVELLO	INDICATORI III LIVELLO	STANDARD TENDENZIALI DA RAGGIUNGERE	
FASE A A.1. Accessibilità al contact center	1. Reperibilità	1. Mezzi utilizzati per pubblicizzare il servizio	Immediata reperibilità	
	2. Costo del servizio e trasparenza del costo	1. Tipologia numero utilizzato e relativo costo	Numero verde	
	3. Accesso alle informazioni	1. Accessibilità da cellulare e fuori distretto		Piena accessibilità
		2. Esito del tentativo di contatto		100% di contatto avvenuto
		3. Tipologia risposta fornita dal disco		Informativa
	4. Tempi di attesa	1. Tempi di risposta		95% entro i 20 secondi
		2. Tempi di attesa (per la risposta dell'operatore)		95% entro i 20 secondi
		3. Tempi di attesa (per la formulazione della prima domanda)		100% entro 1 minuto
	A.2. Qualità del contatto con gli utenti	1. Apertura chiamata	1. Identificazione dell'operatore	Identificazione spontanea dell'operatore nel 100%
			2. Saluto di accoglienza	Presente nel 100%
3. Forma di identificazione			Nome per i servizi di informazione, codice per i servizi di assistenza	
4. Identificazione dell'Ente			Presente nel 100%	
2. Chiusura chiamata		1. Identificazione operatore	Presente nel 100%	
		2. Identificazione dell'ente	Presente nel 100%	
		3. Saluto di congedo	Presente nel 100%	
A.3. Qualità delle risposte		1. Qualità dell'interazione	1. Disponibilità	Almeno sufficiente nel 100%
	2. Chiarezza espositiva		Almeno sufficiente nel 100%	
	3. Comprensione		Almeno sufficiente nel 100%	
	4. Problem solving		Almeno sufficiente nel 100%	
	2. Qualità delle informazioni fornite	1. Livello delle risposte	Esauriente nel 100%	
		2. Procedura della risposta	Diretta nel 100%	

Per gli standard espressi in percentuale può essere ammesso uno scostamento del 5-10%.

Tav. 1.3 Tecnologie e processi operativi di supporto al contact center

	INDICATORI I LIVELLO	INDICATORI II LIVELLO	STANDARD TENDENZIALI DA RAGGIUNGERE
FASE B	B.1. Tecnologia	1. Infrastruttura tecnologica	CTI e CRM
		2. Canale di contatto	Telefono, fax, posta, e-mail, web
	B.2. Organizzazione	1. Responsabilità	Responsabile di struttura
		2. Supervisione	Supervisor di sala
		3. Formazione operatori	Pianificata (iniziale, aggiornamenti)
		4. Procedure	Esistenti ed efficaci
	B.3. Copertura del servizio	1. Presidio del servizio giornaliero	24 ore su 24
		2. Presidio del servizio settimanale	7 giorni su 7
		3. Flessibilità nella gestione dei picchi/eventi straordinari	Alta flessibilità
	B.4. Verifica della qualità	1. Controllo qualità del contatto telefonico	Sistematico
		2. Verifica dei livelli del servizio	Reporting sistematico ed efficace

Per quanto concerne la valutazione di qualità delle *mystery call* i vari elementi sono stati raggruppati fino ad ottenere tre indicatori di primo livello ovvero:

1. accessibilità al *contact center*;
2. qualità del contatto con gli utenti;
3. qualità delle risposte.

Per accessibilità al *contact center* si intende la possibilità di accedere al servizio in termini di reperibilità del numero di telefono, costo del servizio, accesso alle informazioni e tempi di attesa. La qualità del contatto con gli utenti concerne la capacità di interloquire nel migliore dei modi con l'utente all'apertura ed alla chiusura della chiamata. Per qualità delle risposte ci si riferisce alla capacità dell'operatore di recepire la richiesta dell'utente e di rispondere alla stessa in termini di qualità della risposta fornita, dell'attività informativa e dell'attività di assistenza. L'analisi di qualità dei processi di gestione dei contatti telefonici con i clienti/utenti così come è emersa dagli incontri con i responsabili aziendali, si è basata su quattro principali indicatori:

1. tecnologia;
2. organizzazione;
3. copertura del servizio;
4. verifica della qualità.

Per tecnologia si intende l'insieme degli strumenti che rende possibile il dialogo diretto con i propri clienti/utenti, in termini di infrastruttura tecnologica del canale di contatto. Per organizzazione si intende la struttura del gruppo di lavoro, la definizione dei ruoli, la suddivisione dei compiti, nonché gli elementi di motivazione del gruppo che vanno dal tipo di inquadramento delle risorse agli aggiornamenti continui dei percorsi di carriera, con particolare riferimento alla supervisione ed all'area di responsabilità del servizio, la formazione degli operatori, le procedure. Per copertura del servizio ci si riferisce al presidio con un numero di operatori idoneo per una gestione ottimale dei flussi di telefonate, con particolare riferimento al presidio giornaliero e settimanale, nonché alla possibilità di far fronte con tempestività e flessibilità ad eventi straordinari. Per verifica della qualità si intende la verifica continua e programmata dei livelli di servizio resi sulla quale l'organizzazione opera e l'eventuale scostamento dai livelli di riferimento.

Per una descrizione più dettagliata dei singoli indicatori utilizzati nelle rilevazioni nonché del relativo standard di riferimento inteso come livello di qualità erogata da raggiungere, si rimanda alla specifica pubblicazione¹⁶.

¹⁶ "Analisi dei servizi di Contact center nel Comune di Roma - Aprile 2004".

1.3.2.1 La gestione delle segnalazioni

Tra il mese di aprile 2003 ed il mese di luglio del 2004 l'Agenzia ha ricevuto, da parte degli utenti e delle associazioni dei consumatori, 263 segnalazioni riguardanti i servizi pubblici locali. I canali di comunicazione utilizzati maggiormente dagli utenti sono stati il fax (40,7% dei casi) e la posta (41,4%), seguiti dalla posta elettronica (17,9%). Il 94,3% delle segnalazioni pervenute ha riguardato reclami per disservizi, mentre solo il 5,7% ha riguardato proposte per il miglioramento dei servizi pubblici.

Nella Fig. 1.1 viene riportata la distribuzione percentuale degli enti o delle aziende oggetto delle segnalazioni. Come si può osservare, l'azienda maggiormente oggetto di segnalazioni è l'Atac con il 41,8% dei casi. Segue l'Acea con il 20,5%, l'Ama con il 14,1% ed il Comune di Roma con il 16,0%.

Le segnalazioni riguardanti il Comune di Roma hanno interessato per la maggior parte dei casi l'Ufficio giardini; per il resto si è trattato di generiche lamentele sui servizi pubblici indirizzate direttamente ai vertici amministrativi comunali e inviate all'Agenzia per conoscenza.

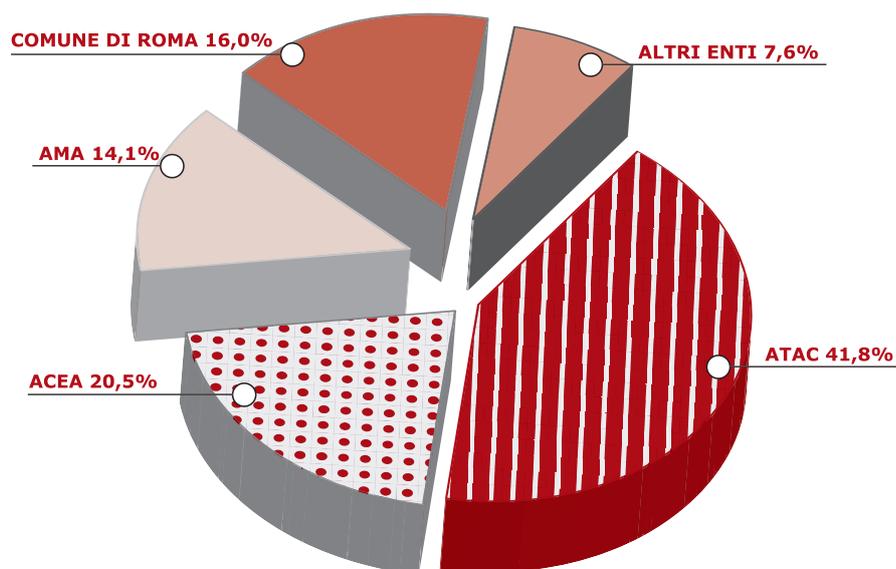
Per quanto concerne Acea, la percentuale di segnalazioni che ha riguardato il comparto elettrico è

stata del 40,7%, l'illuminazione pubblica del 38,9% e l'idrico del 20,4%. Nello specifico, si osserva che la maggior parte delle segnalazioni ha riguardato la richiesta di soluzione di problemi contrattuali e amministrativi (50,0% dei casi) relativi sia al settore idrico che a quello elettrico, l'interruzione del servizio di illuminazione pubblica (38,9%), l'accuratezza della lettura dei consumi di energia elettrica (3,7%) e l'interruzione dell'erogazione idrica (3,7%). Il restante 3,7% ha riguardato specifiche problematiche non rientranti nelle tipologie sopra espresse.

Per quanto concerne l'Ama, il 18,9% delle segnalazioni ha riguardato l'insufficiente frequenza di spazzamento stradale, il 5,4% una maggiore frequenza nello svuotamento dei cassonetti, il 32,4% lo spostamento dei cassonetti mentre il restante 43,2% è da attribuirsi a particolari problematiche di natura amministrativa.

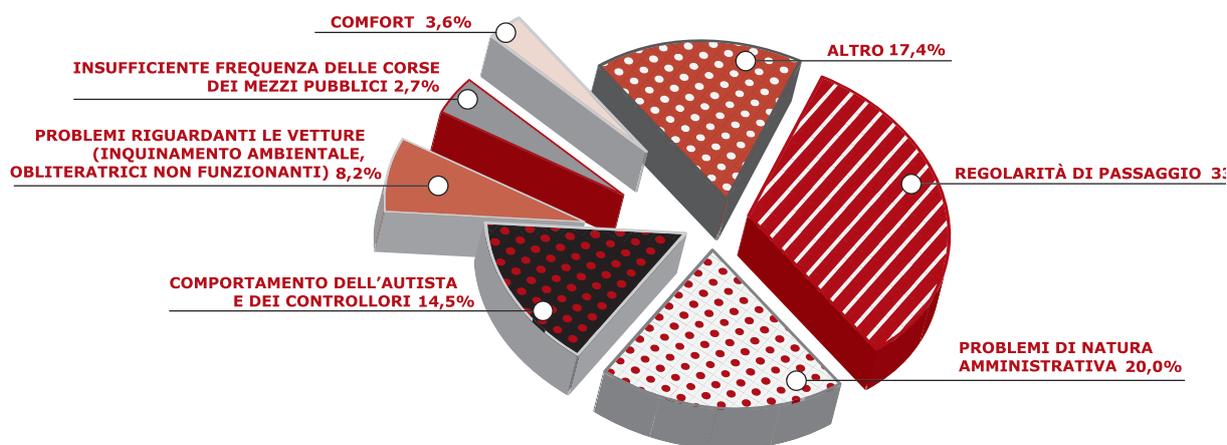
Con riguardo alla distribuzione percentuale delle varie tipologie di segnalazioni relative all'Atac riportata in Fig. 1.2, risulta che la maggior parte dei casi (33,6%) ha riguardato la regolarità di passaggio degli autobus (ritardi o corse saltate), particolari problematiche di natura amministrativa (20,0%) e un anomalo comportamento degli autisti e dei con-

Fig. 1.1



Distribuzione percentuale secondo l'ente o azienda oggetto della segnalazione

Fig. 1.2



Distribuzione percentuale delle tipologie di segnalazione riguardanti l'Atac

trollori (14,5%). Seguono poi casi riguardanti l'inquinamento ambientale e il malfunzionamento delle obliterate (8,2%), il *comfort* (3,6%) e una insufficiente frequenza delle corse dei mezzi pubblici (2,7%). Il restante 17,4% ha riguardato disservizi non rientranti tra le tipologie sopra riportate. All'atto del ricevimento di tali segnalazioni, l'Agenzia inserisce le informazioni in un apposito archivio elettronico e procede alla fase di valutazione che prevede tre *output*:

- invio della segnalazione all'ufficio competente;
- *stand-by* ovvero attesa di ricevere maggiori ragguagli dall'utente in merito al caso segnalato, o dall'Azienda in seguito all'invio della segnalazione;
- archiviazione: la segnalazione viene archiviata se è anonima, incompleta o generica (nonostante siano state richieste maggiori informazioni all'utente) oppure non pertinente con le competenze dell'Agenzia (ad es. problemi legati alle utenze telefoniche).

Il 27,0% delle segnalazioni pervenute all'Agenzia sono state inviate agli uffici competenti delle aziende o del Comune, il 14,4% sono state "lavorate" telefonicamente, il 15,5% sono state archiviate mentre per il restante 43,3% si è ancora in attesa di ricevere maggiori informazioni.

Per quanto riguarda le motivazioni che hanno portato all'archiviazione, si osserva che nel 32,5% dei casi ciò è avvenuto per la non pertinenza con le competenze dell'Agenzia, nel 27,5% per la genericità di quanto affermato (es. i mezzi pubblici sono tutti sporchi), nel 12,5% per l'incompletezza delle informazioni fornite e per il 2,5% per la mancanza dei dati dell'utente. Il restante 25,0% riguarda segnalazioni che non hanno ricevuto riscontri da parte delle aziende da più di un anno.

Con riferimento alle segnalazioni pervenute all'Agenzia e successivamente inviate agli uffici competenti delle aziende o del Comune, nel 53,5% dei casi si è ottenuto un riscontro favorevole all'istanza presentata dall'utente (ovvero il problema è stato risolto), nel 11,3% un riscontro non favorevole mentre nel 35,2% dei casi si è ancora in attesa di ricevere una risposta.

Soffermando l'attenzione sulle segnalazioni riguardanti le aziende Acea, Ama ed Atac e tralasciando di menzionare quelle relative al Comune di Roma (per i motivi sopra esposti), la Tav. 1.4 riporta i risultati della valutazione interna all'Agenzia all'atto del ricevimento e la risposta dell'azienda alla segnalazione inviata.

Ragionando in termini di valori percentuali, si nota che relativamente ad Acea il 25,9% dei casi ricevuti è

Tav. 1.4 Risultato della valutazione delle segnalazioni riguardanti Acea, Ama ed Atac

Azienda	Segnalazioni					Totale
	Inviata	Archivate	Stand-by	Risolte al telefono	Non "lavorate" perché inviate solo per conoscenza	
Valori percentuali						
ACEA	25,9	9,3	0,0	18,5	46,3	100,0
AMA	29,7	10,8	0,0	2,7	56,8	100,0
ATAC	39,1	7,2	28,2	5,5	20,0	100,0

stato successivamente inviato all'ufficio competente, il 18,5% risolto telefonicamente, il 9,3% archiviato, mentre il restante 46,3% non è stato "lavorato" in quanto inviatoci solo "per conoscenza". Diverso è stato il discorso per Ama in cui la percentuale di casi inviati scende al 29,7%, il 2,7% risolto telefonicamente, il 10,8% archiviato e il restante 56,8% inviato solo per conoscenza. Per quanto riguarda l'Atac sono stati inviati il 39,1% dei casi pervenuti, il 5,5% sono stati risolti telefonicamente, il 7,2% sono stati archiviati; per il 28,2% si è in attesa di ricevere maggiori informazioni dagli utenti mentre il restante 20,0% ci è pervenuto solo per conoscenza.

1.3.2.2 Stato di avanzamento della proposta su obblighi di informazione degli utenti e adesione delle aziende

L'Agenzia, nel dicembre 2002, ha invitato il Consiglio Comunale ad assumere un'iniziativa di pubblicizzazione da parte delle aziende erogatrici degli obblighi di prestazione previsti nei rispettivi Contratti di servizio. Tale proposta scaturì dalla convinzione che il buon funzionamento dei servizi pubblici dipendesse sempre più dalla collaborazione dei e con i cittadini a fronte, invece, di una carenza dell'informazione loro rivolta circa i livelli delle prestazioni che gli erogatori dei servizi devono garantire in base alle prescrizioni contenute nei Contratti di servizio e/o nelle Carte dei servizi.

La proposta ha individuato come ambito di applicazione a livello sperimentale i servizi a carattere industriale e con un maggiore impatto per la vita quotidiana dei cittadini: il trasporto pubblico locale, l'illuminazione pubblica e l'igiene urbana. La proposta suggeriva l'inserimento di informazioni su alcuni fra i più rilevanti parametri contenuti nelle

Carte dei servizi (per i servizi per i quali sono previste), o nei Contratti di servizio, secondo modalità indicate in forma esemplificativa, e non limitativa, in schede allegate alla proposta stessa.

A quasi due anni dalla pubblicazione del documento di proposta e dopo alcuni incontri con le aziende interessate, succedutisi nel 2003 e nel 2004, la fase operativa non è ancora del tutto iniziata. Infatti, alla data di chiusura redazionale della presente *Relazione*, le sperimentazioni non sono state ancora avviate da Acea e Ama, nonostante la disponibilità iniziale fornita, mentre Atac ha individuato alcune linee della rete di trasporto di superficie per una prima sperimentazione della proposta.

1.3.3 Le Carte dei servizi: uno studio comparativo

1.3.3.1 Carte dei servizi: fonti normative

L'esigenza di riservare all'utente un ruolo centrale è stata la caratteristica determinante del processo di ristrutturazione, riorganizzazione e, in definitiva, rinnovamento dei servizi pubblici locali e delle loro modalità di erogazione.

L'adozione delle Carte dei servizi, da parte degli enti erogatori i servizi pubblici, testimonia il riconoscimento di tale ruolo e la volontà di instaurare un rapporto di cooperazione con l'utente nella prospettiva di migliorarne il grado di soddisfazione e di incrementare la qualità dei servizi. Le Carte dei servizi si propongono, quindi, come uno strumento giuridico ed amministrativo volto a garantire sia il raggiungimento di soddisfacenti livelli di qualità ed efficienza nel servizio pubblico di erogazione, sia una maggiore considerazione e tutela degli utenti¹⁷.

In pratica, stabilendo principi fondamentali e stan-

dard specifici relativi all'erogazione di determinati servizi pubblici, le Carte pongono a carico dei soggetti erogatori una serie di doveri di comunicazione e di ascolto nei confronti degli utenti ed impongono agli stessi obblighi di pubblicità e di stimolo per la partecipazione attiva dei clienti finali al giudizio sul raggiungimento degli standard qualitativi e sulla *performance* complessiva del soggetto erogatore.

Effettivamente, con l'adozione delle Carte, gli obiettivi che si intendevano perseguire rispondevano a tre esigenze: in primo luogo, si tentava di rispondere alle esigenze di miglioramento della qualità dei servizi pubblici italiani (con particolare attenzione alla massimizzazione del rapporto tra risultati e costi, sopportati, questi ultimi, per centrare i prefissati obiettivi di efficacia ed efficienza) e di minimizzazione tra quanto atteso e quanto ricevuto in termini di servizio dagli utenti; secondariamente, in vista dei programmi di liberalizzazione dei servizi, si mirava ad impostare su linee privatistiche il rapporto di utenza con le amministrazioni facilitando un approccio più collaborativo ed efficace, ai fini tutelativi, nei confronti degli utenti finali; in ultimo, si voleva motivare il personale pubblico verso obiettivi d'efficacia ed efficienza e a farsi soggetto partecipe della riforma della pubblica amministrazione.

La prima fonte normativa che determina l'obbligo per gli enti erogatori di dotarsi di Carte dei servizi è rintracciabile nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) 27 gennaio 1994, comunemente detto Direttiva Ciampi, che dispone i principi cui deve uniformarsi progressivamente, ed in generale, l'erogazione dei servizi pubblici.

I destinatari diretti sono le amministrazioni impegnate nell'erogazione di servizi pubblici; in presenza di servizi erogati in regime di concessione o mediante convenzione e comunque svolti da soggetti non pubblici, il rispetto dei principi della direttiva doveva essere assicurato dalle amministrazioni pubbliche, nell'esercizio dei loro poteri di direzione, controllo e vigilanza, mediante l'inserimento dei

contenuti della Direttiva negli atti che disciplinano la concessione.

L'articolazione della Direttiva presupponeva tre parti: i principi fondamentali, gli strumenti e i meccanismi di tutela. I principi fondamentali accolti erano, più in particolare: l'eguaglianza, l'imparzialità, la continuità, il diritto di scelta, la partecipazione e l'efficienza ed efficacia del servizio. Con riferimento agli strumenti per l'attuazione di tali principi, questi ultimi venivano individuati nella adozione di standard, nella semplificazione delle procedure, nell'informazione degli utenti, nella modalità di gestione dei rapporti con gli utenti, nel dovere di valutazione della qualità dei servizi e nel rimborso. In ultimo, i meccanismi di tutela si configuravano mediante la previsione di meccanismi per la corretta applicazione delle Carte volti a rendere effettiva la tutela degli utenti.

Erano previsti due generi di strumenti: il primo riguardava le procedure di reclamo in occasione di violazione dei principi sanciti nella direttiva e l'istituzione di uffici di controllo interno per valutare i risultati raggiunti dai soggetti erogatori; il secondo presupponeva l'istituzione di un Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi con compiti valutativi, di vigilanza e controllo e con possibilità di presentare proposte migliorative al Presidente del Consiglio dei ministri.

La Direttiva, tuttavia, si rivelò scarsamente efficace in termini implementativi, soprattutto in conseguenza della natura del provvedimento scelto dal legislatore per regolare l'adozione delle Carte. In particolare la scelta della direttiva quale contenitore della regolamentazione ha suscitato dubbi sulla reale forza precettiva nei confronti delle Amministrazioni, in primo luogo delle Regioni e degli Enti locali.

Proprio con l'intento di dotare la direttiva di consistenza giuridica e di renderla effettivamente vincolante in termini applicativi, l'intervenuto articolo 2 del D.L. 12 maggio 1995, n. 163, poi convertito nella Legge 11 Luglio 1995, n. 273.

Tale articolo oltre a costituire il secondo importan-

17 Alla nascita, la Carta dei servizi fu, infatti, presentata come un'iniziativa per allargare ai servizi pubblici le garanzie già previste per i cittadini dalla Legge 7 luglio 1990, n. 241, relativa ai procedimenti amministrativi.

te riferimento normativo emanato in materia di Carte dei servizi ha avviato un largo processo di settorializzazione, attraverso la previsione di "schemi generali di riferimento" per la predisposizione delle Carte di servizi pubblici, elaborati dal Dipartimento della funzione pubblica d'intesa con le amministrazioni interessate, e, in aggiunta, ha riaperto i termini entro i quali i soggetti erogatori di servizi pubblici dovevano adottare proprie Carte dei servizi¹⁸. L'impianto normativo è stato poi arricchito dalle disposizioni contenute nella Legge 14 novembre 1995, n. 481, che ha istituito, con

compiti generali di regolazione e controllo, le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, competenti rispettivamente per l'energia elettrica e il gas e per le telecomunicazioni. Come previsto dalla L. 237/1995 sono, quindi, seguiti i seguenti "schemi generali di riferimento" per la predisposizione di "Carte dei servizi pubblici", pubblicati con DPCM secondo la seguente articolazione in ordine cronologico:

Tav. 1.5 Lo stato di attuazione delle Carte dei servizi

Settore	Riferimento Normativo	Data adozione	Numero Carte adottate
Servizi Sanitari	"Schema generale di riferimento della Carta dei servizi pubblici sanitari" in G.U. n. 125 del 31 maggio 1995, Supplemento Ordinario n.65	19 maggio 1995	677
Servizi Scolastici	"Schema generale di riferimento della Carta dei servizi scolastici" in G.U. n. 138 del 15 giugno 1995	7 giugno 1995	6079
Settore Elettrico	"Schema generale di riferimento della Carta dei servizi del settore elettrico" in G.U. n. 223 del 23 settembre 1995	18 settembre 1995	206
Settore Gas	"Schema generale di riferimento della Carta dei servizi del settore gas" in G.U. n. 223 del 23 settembre 1995	18 settembre 1995	598
Settore Previdenziale	"Schema generale di riferimento per la predisposizione delle Carte dei servizi pubblici del settore previdenziale ed assistenziale" in G.U. n. 4 del 5 gennaio 1996	21 dicembre 1995	8
Settore Postale	"Carta della qualità del servizio pubblico postale" in G.U. n. 33 del 9 febbraio 1996, Supplemento Ordinario n. 23	30 gennaio 1996	1
Settore Trasporti	"Schema generale di riferimento per la predisposizione della Carte dei servizi del settore trasporti - Carta della mobilità" in G.U. n. 26 del 2 febbraio 1999, Supplemento Ordinario n. 28	30 dicembre 1998	276
Settore Idrico	"Schema generale di riferimento per la preparazione della Carta del servizio idrico integrato" in G.U. n. 126 del 1 giugno 1999	29 aprile 1999	69

Fonte: http://www.funzionepubblica.it/dipartimento_519_ENG_HTML.htm

¹⁸ Più precisamente la direttiva prevedeva tre mesi di tempo, concessi ai soggetti erogatori di servizi pubblici per individuare i fattori da cui dipende la qualità del servizio, e, sulla base di essi, adottare e pubblicare standard di qualità e quantità di cui assicurare il rispetto. In pratica, ogni ente erogatore di servizi pubblici doveva dotarsi di proprie Carte dei servizi entro 120 giorni (termine a volte considerato perentorio, a volte puramente ordinatorio) dall'emanazione di specifici decreti contenenti gli schemi generali di riferimento per i settori di servizi pubblici individuati dalla stessa Legge 273/1995 e dal DPCM n. 223 del 19 maggio 1995, ossia i settori della sanità, dell'assistenza e previdenza sociale, dell'istruzione, delle comunicazioni, dei trasporti, dell'energia elettrica, dell'acqua, del gas e del fisco (settore successivamente individuato dal DPCM n. 471 del 2 dicembre 1997).

Altri schemi sono stati definiti da appositi gruppi di lavoro (farmacie, università), anche se non sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale. Infine, si sono avute sperimentazioni con riferimento alle dogane, alle Camere di Commercio, all'igiene urbana.

La politica dell'adozione delle Carte dei servizi pubblici ha, inoltre, trovato maggiori difficoltà di ricezione ed implementazione nel settore dei servizi pubblici locali, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, i servizi anagrafici, i servizi comunali alla persona, per i quali non è stato mai emanato uno schema di riferimento. In tali settori, è stato osservato, è mancato soprattutto un collegamento tra organi centrali e autonomie locali che avrebbe dovuto portare all'implementazione di Carte dei servizi rispondenti alle peculiarità dei contesti territoriali di riferimento.

Più recentemente, indicazioni normative di portata generale si sono avute grazie all'articolo 11 del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 ("Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche")¹⁹, e all'articolo 112 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che sancisce l'applicazione ai servizi pubblici locali delle norme contenute nel citato articolo 11.

Nel D.lgs n. 286/99 è infatti previsto che i servizi pubblici nazionali e locali siano erogati con modalità che promuovano il miglioramento della qualità e assicurino 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. Con riferimento a questi ultimi, la norma, facendo salve le funzioni e i compiti legislativamente assegnati per alcuni servizi pubblici ad autorità indipendenti, contiene il superamento del precedente sistema imperniato sull'adozione di schemi generali di riferimento da parte del Dipartimento della funzione pubblica ed attribuisce all'adozione

di direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, aggiornabili annualmente, il compito di fissare le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle Carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfetario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità.

A completamento del nuovo impianto, è intervenuto l'articolo 112 del D.lgs. 267/2000 per colmare la questione relativa al potere vincolante di una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti delle Regioni e degli Enti locali, stabilendo che, per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle Regioni e dagli Enti locali, si provveda con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, di cui al D.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Infine, nel rispetto dei principi fissati dalla legge statale per le materie ricadenti nell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, sono in fase di attuazione diverse Leggi Regionali finalizzate a disciplinare i servizi locali di interesse economico generale e a garantire che la loro erogazione avvenga con il fine ultimo di consentire la soddisfazione dell'utente.

Tra le leggi, vi è quella della Regione Lombardia, approvata con Deliberazione del Consiglio Regionale del 1 dicembre 2003, n. VII/921 (cfr. par. 1.1.1). Con tale atto normativo, la Carta è stata definita un impegno nei confronti degli utenti, volto a garantire predeterminati e controllabili livelli di qualità delle prestazioni. In aggiunta, l'approvazione del documento è stata inserita tra gli elementi caratterizzanti il Contratto di servizio e sono stati forniti contenuti indicativi per la redazione, oltre all'obbligo di trasmissione della stessa al Garante dei servizi di interesse economico generale.

Con il medesimo provvedimento, infatti, è stata

¹⁹ Emanato a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, che, al capo III, sotto il titolo "Qualità dei servizi pubblici e Carte dei servizi", riforma in buona parte la disciplina in oggetto.

altresì istituita la figura del Garante con compiti di monitoraggio, vigilanza (da esplicarsi anche mediante l'emissione di pareri e la stesura e divulgazione di rapporti periodici sullo stato dei servizi) e di eventuale arbitraggio per le controversie tra Ente locale e gestore dei servizi.

1.3.3.2 *L'adozione delle Carte nei vari settori*

In termini geografici, la diffusione delle Carte dei servizi, se si esclude il settore della sanità, è sicuramente maggiore al Centro/Nord piuttosto che al Sud, mentre, passando in rassegna i vari settori, le esperienze più complete e significative si hanno, come già ricordato, con riferimento alla sanità e all'energia elettrica e il gas.

Quest'ultimo settore, infatti, presenta delle Carte decisamente influenzate dall'attività dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas. Questa ha riformulato lo schema di riferimento dei due settori e ha dettato precise indicazioni in termini di livelli minimi di qualità e di meccanismi di tutela, introducendo, ad esempio, l'obbligo di predisposizione di indennizzi automatici.

A partire dal 2000, sono entrati in vigore gli standard sulla qualità definiti dall'Autorità stessa e relativi ai tempi massimi per l'effettuazione delle prestazioni (allacciamenti, preventivi, verifiche tecniche, risposta ai reclami ecc...); tali standard costituiscono una base minima che l'impresa deve comunque garantire; ogni azienda ha la facoltà di definire i propri standard solo se migliorativi o ulteriori rispetto a quelli dell'Autorità. L'introduzione degli indennizzi automatici ha inoltre incrementato notevolmente la tutela degli utenti e responsabilizzato le aziende di gestione del servizio.

Per il settore delle poste, la Carta della qualità 2001 è stata recepita ed adottata solo da Poste italiane, ma risulta completa e ben articolata sia per quanto riguarda gli standard che le modalità di tutela degli utenti.

Le Carte dei servizi del settore delle telecomunicazioni, pur in assenza di uno schema di riferimento incomprensibilmente non ancora emanato dall'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, presentano un certo grado d'omogeneità ed è significativa l'attenzione, in questo settore, a favo-

rire la partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni nella redazione e nell'aggiornamento delle Carte.

Nel settore dei trasporti (per il quale si è avuta l'emanazione di uno "Schema generale di riferimento per la predisposizione della Carta dei servizi pubblici del settore trasporti"; cfr. Tav. 1.5), uno sguardo comparativo allo stato di adozione delle Carte dei servizi e alla loro struttura e formulazione evidenzia carenze comuni anche ad altri settori. In estrema sintesi, le Carte sono state utilizzate più come strumento di autopromozione che come garanzia per la tutela dei consumatori; a tal riguardo, si è riscontrato, in particolare, un'eccessiva lunghezza dei documenti, l'impiego di un lessico oltremodo complesso e di difficile comprensione, un'insufficiente informazione circa le modalità e i tempi di monitoraggio dei livelli e della qualità del servizio, e, in ultimo, una scarsa partecipazione riservata agli utenti nelle fasi di creazione, modifica ed aggiornamento delle Carte stesse.

1.3.3.3 *Una valutazione delle Carte*

Con riguardo ai risultati ottenuti, l'adozione delle Carte ha avuto esiti inferiori a quelli che potenzialmente potevano ottenersi. L'esperienza italiana delle Carte dei servizi evidenzia un'applicazione disomogenea e discontinua di tale strumento, sia in termini di numero di operatori che hanno provveduto all'adozione, sia sotto il profilo delle garanzie di qualità e delle forme di tutela rese disponibili (Tav.1.5).

In questo panorama, le esperienze più all'avanguardia e significative si sono avute nei settori dove è presente un'Autorità di regolazione, come nel caso dell'energia elettrica e del gas, o dove vi è stata, in ogni modo, un'iniziativa di tipo centralizzato, come l'accordo tra Ministero della sanità e le Regioni nel settore della sanità.

Tale situazione sembra suggerire l'esigenza di un momento istituzionale di centralizzazione delle esperienze e di stimolo verso l'adozione delle Carte, soprattutto considerando che l'unico organismo centrale previsto, il Comitato Permanente per l'attuazione delle Carte dei servizi presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, non è stato

più ricostituito dal 1999. In questa situazione di scarsa promozione, le Carte hanno dimostrato di funzionare soltanto laddove altri organismi delegati ne hanno assunto le funzioni di gestione e monitoraggio. In particolare, in assenza di tali organismi, le Carte presentano elementi di scarsa coerenza con gli indirizzi di sviluppo dei settori nelle quali vengono emanate e con i Contratti di servizio che regolano il rapporto tra l'Amministrazione e il soggetto erogatore.

L'inclusione diretta nel contenuto del Contratto della parte relativa alla definizione degli standard, che ora trova collocazione nelle Carte, oltre ad incrementare la forza coercitiva di tale documento e a tutelare meglio gli utenti, è una possibile soluzione al suddetto disallineamento e al rischio di incoerenza e sovrapposizione tra i due testi. In primo luogo, la Carta è stata, in molti casi, utilizzata in senso improprio; più che sede di definizioni di livelli di qualità, al cui rispetto si impegnano le aziende erogatrici, è stata considerata uno strumento di diffusione dell'immagine aziendale.

In molti dei documenti analizzati, un'enfasi troppo accentuata è data alla storia, alla struttura, alle caratteristiche, alle funzioni ed ai servizi dell'ente erogatore. Ancora peggiore è il caso in cui si assiste ad un mero recepimento dello schema generale o di quanto stabilito nella Direttiva del 1994, senza apportare alcuna modifica od integrazione, così da spersonalizzare e privare totalmente di significato l'istituto stesso delle Carte. Il rischio, qualora si segua questa linea evolutiva, è che l'adozione della Carta porti ad un generalizzato livellamento del sistema di gestione ed erogazione del servizio pubblico e che impedisca il sorgere di esperienze innovative e di sperimentazioni. Per fronteggiare tale evenienza, è opportuno che i miglioramenti e l'innovazione degli standard previsti da una Carta siano non solo consentiti, ma anche incentivati ed adeguatamente pubblicizzati. Molto spesso, infatti, nei contatti avuti con i gestori per ottenere la disponibilità delle Carte, si è lamentata l'assenza di divulgazione di modelli e la possibilità di avere positivi punti di *benchmarking* con i quali rapportarsi.

In termini di contenuto, tutte le Carte presentano

un chiaro riferimento ai modelli proposti dalle fonti normative (in primo luogo all'impostazione della Direttiva del 1994) ma, se si escludono i settori della sanità e quelli del gas e dell'energia elettrica, si può senza dubbio affermare che il processo di fissazione dei livelli di qualità, quello di valutazione della qualità erogata e percepita e, in ultimo, quello di rendere disponibili adeguate forme di tutela sono, in larga parte, disattesi. Spesso, si osserva una definizione abbastanza accurata degli standard generali e specifici, ma manca qualsiasi indicazione circa le modalità di monitoraggio e le tempistiche d'aggiornamento; ancora più raramente si hanno specificazioni degli indennizzi ottenibili. È opportuno quindi che l'adozione degli standard non si limiti alla loro individuazione, per altro spesso suggerita o fissata negli schemi generali, ma sia funzionale alla tutela dei cittadini: l'efficacia del meccanismo che tali strumenti vogliono perseguire, infatti, è garantita solo se degli stessi è data comunicazione agli utenti, se ne è assicurato il costante monitoraggio ed aggiornamento e se sono previste procedure di indennizzo in caso di violazione. Inoltre, il concetto di qualità del servizio non è limitabile all'individuazione di standard ed indicatori misurabili. La qualità si fonda, specie per i servizi ad alto contenuto di relazione (servizi sociali, scuola, etc.), su un rapporto fiduciario fra utente e soggetto erogatore. La fiducia che l'utente ripone nel fornitore rappresenta un presupposto fondamentale per la sua soddisfazione, per instaurare dinamiche collaborative e per la soluzione di eventuali controversie.

Un apporto positivo in questa direzione si è già avuto con la diffusione della certificazione volontaria (che ha permesso la divulgazione sul mercato degli sforzi compiuti dal gestore nel miglioramento della qualità) e, sempre in tale prospettiva, la Carta dei Servizi si propone quale punto d'incontro ideale tra soggetto erogatore ed utente, nonché quale occasione in cui vengono definiti i rispettivi diritti ed obblighi, le occasioni e le modalità per un'interazione che abbia come fine ultimo il miglioramento continuo del servizio. A tale proposito, un altro aspetto che si è manifestato insufficiente è il ruolo assegnato ai cittadini-utenti ed il loro coinvolgi-

mento attivo nella politica di attuazione, definizione ed aggiornamento delle Carte. Infatti, per quanto le aziende dichiarino, in genere, di favorire ed incentivare la partecipazione dei cittadini, all'atto pratico, non offrono significative occasioni d'incontro, né possibilità d'interazione per segnalare problemi, suggerire miglioramenti e guidare l'implementazione di Carte sempre più vicine alle loro esigenze. Di fatto, le fasi di definizione degli standard e la loro valutazione periodica, in assenza di informativa relativa alle modalità di monitoraggio degli standard e alla loro pubblicizzazione, sono rimaste per lo più svincolate da un confronto con i cittadini o le loro organizzazioni di rappresentanza.

Ancora in larga parte disattesi risultano gli impegni relativi all'adempimento degli obblighi informativi e alla valutazione della *customer satisfaction*. I riferimenti delle Carte vanno poco al di là della mera enunciazione formale quando gli strumenti di *reporting* (bilanci ambientali e sociali, relazioni al pubblico, contabilità separate per incrementare la trasparenza) e le analisi del grado della qualità percepita e della soddisfazione del cliente permetterebbero di potenziare l'informativa e di responsabilizzare il soggetto gestore, oltre a dargli una concreta possibilità di azionare la leva competitiva della reputazione.

In ultimo, l'azione di tutela è limitata, nella gran parte dei casi, a strumenti minimi come la possibilità di presentare reclami e ottenere rimborsi di tipo forfetario o in forma specifica (ad esempio, servizi aggiuntivi, integrativi). Entrambe le tipologie di indennizzo, quando previste, sono spesso conseguenti a violazione di standard specifici di determinati servizi e richiedono comunque un'attivazione della procedura di rimborso da parte dell'utente. Tuttavia, proprio con riferimento all'esplicitazione di tale procedura le informazioni contenute nelle Carte risultano, se non assenti, non sempre precise ed esaustive.

In conclusione, inquadrando le precedenti osservazioni di sintesi nell'ottica più ampia e discussa della ricerca di meccanismi ottimali per l'erogazione dei servizi pubblici, è essenziale ricordare l'importanza fondamentale assunta dal modello gestionale improntato alla *quality regulation*, del quale il

Contratto di servizio e la Carta sono strumenti applicativi. Secondo tale approccio, compito del soggetto pubblico è quello di concordare con i gestori i livelli qualitativi e, in seguito, di monitorare i risultati raggiunti e di permettere agli utenti di ottenere indennizzi qualora il gestore non raggiunga gli obiettivi concordati. Indispensabile appare, allora, sostenere la diffusione e l'utilizzo corretto e coordinato di strumenti di regolazione *ex-ante* (Contratti di servizio, bandi di gara, ecc.) e strumenti di autoregolazione, di comunicazione e verifica che permettano un approccio di controllo e regolazione di tipo dinamico, finalizzato al miglioramento.

1.3.4 Attività di monitoraggio dei servizi

Come detto con riguardo alla deliberazione istitutiva dell'Agenzia, fra gli altri compiti e funzioni attribuiti, assumono particolare rilevanza le attività di verifica delle modalità di erogazione dei servizi nei confronti dei soggetti gestori definiti dai rispettivi Contratti di servizio. A tal fine il Regolamento di organizzazione dell'Agenzia ha istituito il Servizio monitoraggio qualità dei servizi, con le responsabilità già indicate nella precedente *Relazione Annuale*.

Le attività di monitoraggio della qualità dei servizi nel corso dell'ultimo anno sono state sviluppate attraverso tre direttrici principali:

- verifica dell'efficacia dei Contratti di servizio (e delle eventuali conseguenti Carte dei servizi) nella individuazione dei corretti parametri quali/quantitativi rappresentativi del servizio stesso, nonché dei sistemi di monitoraggio ivi previsti (qualità prefissata);
 - verifica dei sistemi gestionali di *reporting* operativo delle aziende previsti nei Contratti di servizio, al fine di accertare la solidità delle procedure tramite cui le informazioni sui livelli di servizio vengono prodotte e diffuse in termini veritieri, integri ed affidabili;
 - verifica a campione del livello e della qualità degli indicatori e degli obiettivi maggiormente rappresentativi dei servizi resi (qualità erogata).
- Questo ultimo punto, in particolare, ha dato vita ad una specifica attività di monitoraggio dell'Agenzia

relativamente ai servizi di sosta a pagamento, di trasporto metropolitano, di illuminazione pubblica e di igiene urbana (Cfr. Capp. 2, 3, 5 e 6).

1.3.5 Attività di comunicazione

Un altro dei principali compiti attribuiti all'Agenzia in base all'art. 4 della deliberazione istitutiva è quello di garantire la più ampia pubblicizzazione delle condizioni di erogazione dei servizi pubblici della capitale.

Attraverso una continua azione di comunicazione interna ed esterna con le istituzioni locali, con i cittadini/utenti e le associazioni dei consumatori e con le principali fonti di informazione giornalistica, l'Agenzia raccoglie e diffonde nelle forme più chiare e adatte ai destinatari i dati prodotti e i risultati delle indagini realizzate.

A poco più di un anno dal suo avvio, il nuovo sito internet www.agenzia.roma.it, prodromo di un vero e proprio portale dei servizi pubblici locali, rappresenta una sostanziosa banca dati, unica nel suo genere, sullo stato dei servizi pubblici nella Capitale. Il sito offre a tutti i suoi visitatori la possibilità di consultare e prelevare gratuitamente l'insieme di oltre sessanta documenti tra monitoraggi, pareri e dati raccolti in tabelle prodotti dall'Agenzia sin dall'inizio del suo mandato, inclusa la *Relazione annuale*.

L'informazione sui servizi pubblici locali viene anche assicurata quotidianamente attraverso due rassegne stampa. La prima riguarda la stampa quotidiana locale: il mezzo più puntuale, aggiornato e dettagliato per sapere cosa succede e si dice a Roma sui servizi pubblici locali. Ogni mattina vengono selezionate le notizie sui servizi pubblici dai dorsi locali delle principali testate quotidiane, realizzando una rassegna specializzata che spazia dalle vicende del

Consiglio Comunale, alle iniziative delle aziende, fino ai problemi dei cittadini/utenti.

La seconda ha carattere nazionale ed è liberamente consultabile sul sito internet. La rassegna è composta dalle pagine delle cronache locali tratte dai quotidiani delle principali città italiane e dagli articoli dei settimanali economici. Fornisce una informazione sui servizi pubblici locali capace di guardare alle diverse esperienze presenti sul territorio nazionale, da Milano a Palermo, da Napoli a Torino, al fine di comprendere ogni giorno la realtà dei servizi pubblici locali, attraverso i numeri, le esperienze, i progetti.

A completare l'informazione sui servizi pubblici, l'Agenzia provvede alla pubblicazione di una *newsletter* rivolta principalmente agli assessori, ai consiglieri comunali, agli amministratori delle aziende pubbliche della capitale. La *newsletter*, visibile e prelevabile dal sito internet dell'Agenzia, è fortemente orientata all'Europa: uno strumento in grado di seguire le vicende dei servizi pubblici nelle principali capitali dell'Unione.

La promozione sul territorio delle sue attività istituzionali è un altro settore in piena espansione nelle attività di comunicazione dell'Agenzia. L'operato dell'Agenzia è stato indicato tra le "buone pratiche" della pubblica amministrazione nazionale. L'Agenzia è stata dunque segnalata nei mesi scorsi sui siti www.buoniesempi.it (promosso dal Formez) e www.cantieripa.it (il sito del Dipartimento della Funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni) come esempio di una pubblica amministrazione moderna, efficiente e al passo dei tempi. L'Agenzia è stata inoltre inclusa tra i casi di studio in un progetto di ricerca in corso di pubblicazione (a cura di Empowering, Formez - Dipartimento della Funzione Pubblica) sui nuovi soggetti della gestione e della regolazione dei servizi pubblici locali.