
3. La tutela dei diritti degli utenti

3.1 Premessa

La tutela dei diritti degli utenti dei servizi pubblici locali affonda le sue radici sin negli anni '90. Di seguito si riassumono le principali norme che sanciscono e promuovono tali diritti, prima della emanazione della Finanziaria 2008.

- *Diritto di accesso*; Si riconosce agli individui e alle associazioni portatrici di interessi il diritto di partecipare ai procedimenti amministrativi (L. 241/1990, art. 9 e 10);
- *Qualità dei servizi pubblici e tutela degli utenti*; Le modalità di erogazione dei servizi pubblici devono promuovere il miglioramento della qualità e la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini-utenti. Inoltre, le procedure di valutazione e di definizione degli standard qualitativi devono vedere garantita la partecipazione degli stessi utenti tramite le forme as-

sociative riconosciute dalla legge (D.Lgs. 286/1999, art. 11);

- *Codice del consumo*; Si stabilisce che agli utenti è garantita, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi. A livello locale, il Comune di Roma ha regolamentato gli istituti di partecipazione popolare con la DCC 101/1994, disponendo poi nello Statuto (DCC 122/2000) che siano garantite forme di partecipazione e di controllo da parte degli utenti (art. 36 c. 4). Da ultimo la DCC 20/2007 (Linee guida sui Contratti di Servizio) prevede che tra gli strumenti di controllo e verifica sul livello della qualità dei servizi, venga prevista la possibilità di intervento da parte delle associazioni dei consumatori e utenti legalmente costituite.

3.2 L'evoluzione normativa

3.2.1 La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008)

La Finanziaria 2008 (L. 244/2007, art. 2, c. 461, lettere b, c, d, e, f) al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle prestazioni oggetto di Contratto di Servizio, ha sancito l'obbligo per gli Enti locali, in sede di stipula e di revisione del contratto stesso, di coinvolgere le associazioni di utenti e consumatori nelle seguenti attività:

- *consultazione obbligatoria* delle associazioni dei consumatori in sede di stipula del contratto;
- *verifica periodica*, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio

erogato fissati nel Contratto di Servizio (di seguito, CdS);

- *monitoraggio permanente* del rispetto dei parametri fissati nel CdS e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi (di seguito, CS), 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 singoli cittadini;
- istituzione di una *sessione annuale di verifica* del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi e associazioni dei consumatori.

La norma prevede infine che tali attività siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel CdS.

3.2.2 Class action contro la PA (D.Lgs. 198/2009)

In materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, il D.Lgs. 198/2009 di attuazione dell'art. 4 della L. n. 15/2009 (riforma Brunetta), ha introdotto una nuova forma di tutela giurisdizionale. In base a questa, è possibile per i titolari di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti e consumatori o per le associazioni dei consumatori o i comitati a tutela degli interessi stessi, promuovere un'azione non finalizzata al risarcimento del danno, ma al ripristino, da parte delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di pubblici servizi, della corretta erogazione di un servizio.

Legittimati attivi (art. 1) sono i titolari di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti e i consumatori. Il ricorso può essere azionato anche da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati.

I soggetti legittimati possono agire in giudizio nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici (art. 2) se si verifica una lesione diretta, concreta e attuale dei propri interessi a causa:

- della violazione di standard qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle CS;
- dell'omesso esercizio dei poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori;
- della violazione dei termini o della mancata adozione di atti amministrativi generali da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento.

L'azione non è esercitabile contro provvedimenti delle autorità amministrative indipendenti, degli organi costituzionali e giurisdizionali, nonché della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

È prevista una pubblicità-notizia delle azioni di classe promosse mediante diffusione sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario intimati, nonché sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione (art. 3).

Il procedimento richiede una previa diffida all'ente interessato ad adempiere entro 90 giorni, trascorso (inutilmente) il quale le pubbliche amministrazioni determinano, per ciascun settore di propria competenza, il procedimento da seguire. Se il termine decorre senza che l'Amministrazione abbia provveduto o lo abbia fatto in modo parziale, il soggetto legittimato può proporre ricorso all'autorità giurisdizionale¹.

In alternativa alla diffida, il ricorrente può promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia; in caso di mancata conciliazione delle parti, il ricorso è proponibile entro un anno dall'esito di queste procedure. In caso di accoglimento della domanda, il giudice ordina all'amministrazione di adempiere entro un congruo termine e la sentenza passata in giudicato è comunicata alla procura della Corte dei Conti e agli organismi del ciclo di valutazione della prestazione dei pubblici dipendenti previsti dal D.Lgs. 150/2009 (OIV) con l'obbligo per l'amministrazione di individuare i soggetti che hanno concorso a cagionare l'omissione o il ritardo e di adottare i provvedimenti di propria competenza (art. 4).

Nel caso di perdurante inottemperanza della PA, è prevista la possibilità di ricorrere al giudice, in base ai principi generali del processo amministrativo². Con la sentenza finale di accoglimento il giudice ordina alla PA o al concessionario di servizi pubblici di porre rimedio al disservizio, ma non provvede al risarcimento dell'eventuale danno cagionato dall'inefficienza³.

Con la legge di conversione n. 27/2012 del DL 1/2012 (Crescitalia) è entrata in vigore la nuova class action. L'articolo 6 del Crescitalia che prevede norme per rendere efficaci l'azione di classe, introduce importanti novità per rendere maggiormente efficace il procedimento dell'azione di classe. Con la nuova norma si modifica l'attuale procedura del 140-bis del Codice del consumo, prevedendo che possa essere presentata un'azione di classe anche per:

- tutelare interessi collettivi e non solo diritti omogenei;
- far valere non solo diritti e situazioni identiche, ma anche omogenee;
- richieste da parte del consumatore non solo su prodotti, ma anche su servizi.

3.2.3 Nuove forme di tutela (L. 69/2009)

La L. 69/2009 ha introdotto all'art. 30 l'obbligo, a carico dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità, di prevedere nella propria CS la possibilità per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia, che dovrà avvenire entro trenta giorni dalla richiesta.

Prima del referendum abrogativo di giugno 2011 anche il DPR 168/2010, Regolamento di attuazione della riforma dei servizi pubblici di cui alla L.133/08

¹ Il ricorso può essere proposto entro il termine perentorio di un anno dalla scadenza del termine di 90 giorni (art. 3, comma 2, del D.Lgs. 198/2009).

² Art. 5 D.Lgs. 198/2009.

³ Art. 1 comma 6 del D.Lgs. 198/2009.

stabiliva all'art. 11 che i contratti di servizio e se emanate, le carte dei servizi concernenti la gestione dei servizi pubblici locali dovessero prevedere la possibilità, per l'utente o per la categoria degli utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale delle controversie, che avveniva entro 30 gg successivi al ricevimento della richiesta. L'art. 3 prevedeva anche che, laddove il servizio sia affidato con una procedura ad evidenza pubblica, il bando sancisca l'obbligatorietà dell'adozione della CS. Successivamente a tale abrogazione, la L. 27/2012

ha previsto l'obbligo per i gestori di servizi pubblici a rendere pubblici i livelli dei servizi resi, il prezzo medio per utente e gli investimenti medi, in maniera tale da renderne possibile, agli utenti, il confronto. Attualmente tali forme di risoluzione non giurisdizionale delle controversie non risulterebbero essere presenti su nessuna delle CS delle aziende del Gruppo Roma Capitale. Unica eccezione riguarda Acea s.p.a. la quale, sia per il settore energetico sia per quanto riguarda Acea Ato 2, ha adottato un protocollo d'intesa per la conciliazione paritetica condiviso con le associazioni dei consumatori appartenenti al CNCU.

3.3 Informazione e partecipazione del cittadino

3.3.1 La Carta dei Servizi

Come è noto, il DL 12 maggio 1995 n.163, convertito con la L. 11 luglio 1995 n.273, ha disciplinato le

modalità secondo le quali debbano essere adottate da parte degli enti erogatori le carte dei servizi pubblici, secondo gli schemi generali di riferimento di ciascun settore emanati mediante DPCM.

Tav. 3.3.1 Le Carte dei servizi nelle società del gruppo Roma Capitale

Azienda e Contratto di servizio	Carta dei servizi		
	Prevista da CdS	Rinnovo	Emissione
Acea s.p.a.	NO		NO
Illuminazione pubblica	SI	Periodico	2002
Servizio idrico integrato			
Illuminazione votiva nei cimiteri	NO		NO
Ama s.p.a.			
Igiene urbana	SI	Annuale	2004
Convenzione Ta.Ri.	SI	Non previsto	2004
Servizi funebri e cimiteriali	SI	Non previsto	2004
Atac s.p.a.			
Tpl	SI	Annuale	2011
Agenzia Roma Servizi per la Mobilità			
Mobilità privata	SI	Biennale	2010-2011
Azienda Speciale Farmacap*			
Farmacie comunali	SI	Non previsto	NO
Servizi prevenz. socio-sanitaria	n.a.		NO
Azienda Speciale Palaexpo			
Palazzo Esposizioni	SI	Non previsto	2008
Fondazione Bioparco*			
Gestione Bioparco	SI	Non previsto	NO
Fondazione Musica per Roma			
Parco della Musica	NO		2009
Zètema Progetto Cultura s.r.l.			
Sistema Musei Civici di Roma	SI	Non previsto	2012
Servizio di Informazione Turistica di Roma	SI	Non previsto	2012
Gestione integrata spazi culturali	SI	Non previsto	2012

(*) L'obbligo di CS è previsto dallo Statuto

Fonte: elaborazione Agenzia su dati di Roma Capitale e delle Aziende.

Nel campo dei servizi pubblici locali, l'obbligo per il soggetto erogatore di redigere e mantenere aggiornata con cadenza periodica una CS deriva di norma dal Contratto di Servizio, che ne indica anche i principali contenuti informativi.

Per quanto riguarda le società del gruppo Roma Capitale, numerosi CdS ne prevedono la pubblicazione e revisione periodica (fanno eccezione illuminazione pubblica e Parco della Musica). Nonostante tale previsione, in alcuni casi (Farmacap e Fondazione Bioparco) la CS non è stata mai resa pubblica, mentre in altri casi (Ama: igiene urbana, Ta.Ri., servizi funebri e cimiteriali; Acea Ato 2: servizio idrico integrato) sono state emesse prima dell'anno 2005 e mai revisionate. Una menzione a parte merita la Fondazione Musica per Roma in quanto, pur non sussistendo alcun obbligo da Contratto di Servizio per la stesura di una Carta dei servizi, ha comunque provveduto alla sua emissione (Tav. 3.1.1).

3.3.2 La gestione dei reclami

I reclami, le segnalazioni e i suggerimenti contribuiscono a determinare le scelte strategiche dell'Amministrazione permettendo di definire la mappa delle criticità e di individuare gli interventi correttivi da porre in essere per rimuovere le problematiche riscontrate. Proprio in tale ottica con DCC 136/2005 è stato approvato il Regolamento reclami del Comune di Roma che ha definito tra l'altro:

- una modalità unica di lavorazione per la gestione e il trattamento dei reclami, delle segnalazioni e dei suggerimenti;
- competenze chiare, tempi certi di lavorazione e di risposta;
- strumenti utili alla realizzazione di monitoraggi quantitativi sulla procedura.

Gli uffici competenti a ricevere i reclami ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 2 del Regolamento sono gli URP, i punti di ascolto di II livello (presenti in quasi tutte le strutture capitoline) e il contact center ChiamaRoma 060606 (CRM).

A prescindere dal canale utilizzato, di persona, telefonicamente, via posta o fax, via e mail o tramite il modulo presente nel portale di Roma Capitale, il personale delle strutture competenti e degli uffici interessati provvede a dare seguito al reclamo nei tempi e secondo le modalità di seguito indicate.

Accoglienza

Per i reclami presentati al CRM, agli URP e ai punti di ascolto di secondo livello, il personale incaricato provvede alla registrazione nel Sistema informatico denominato SGR (sistema gestione reclami).

Nel caso in cui il reclamo sia presentato direttamente all'ufficio comunale responsabile del disservizio, il dirigente responsabile è tenuto a trasmetterne copia agli uffici incaricati di aggiornare il sistema informativo, (URP o punto di ascolto di secondo livello).

Trattamento

Il dirigente dell'unità organizzativa, competente verifica, attraverso l'accesso al SGR, la presenza di reclami di propria competenza e provvede entro e non oltre 20 giorni dalla data di registrazione e/o ricevimento della segnalazione o comunque entro gli standard previsti dalla Carta dei Servizi del municipio interessato, a svolgere l'istruttoria relativa al caso, individuando le cause del disservizio lamentato. I risultati dell'istruttoria andranno comunicati a chi ha proposto il reclamo e sono inseriti in un apposito campo del Sistema informatico.

Risposta

Al termine dell'istruttoria gli URP e i punti di ascolto di secondo livello forniscono risposta a chi ha proposto il reclamo, entro trenta giorni decorrenti dalla data di presentazione del reclamo. Nelle risposte fornite dovranno essere osservati i principi di semplicità e chiarezza della comunicazione. La risposta è data via e mail, telefono, fax, posta o verbalmente dagli uffici interessati.

Esito del reclamo

Nel caso in cui dall'istruttoria non risultino responsabilità degli uffici comunali, la procedura di reclamo si conclude dando immediata notizia della situazione riscontrata a chi ha presentato il reclamo che potrà, ove lo ritenga, attivare altri mezzi di tutela. Nel caso in cui il reclamo non possa essere lavorato entro i termini previsti dal regolamento, va comunque fornita entro 30 giorni una comunicazione di cortesia.

Qualora venga riconosciuto il disservizio, l'ufficio competente si attiva per rimuovere, ove possibile, le cause della criticità segnalata. Ove, a seguito del reclamo, sia accertato un danno derivante dal disservizio segnalato dal proponente, al medesimo è riconosciuto un intervento ristoratore nella forma determinata con apposito regolamento, (non ancora predisposto).

Il Sistema informativo

A supporto della procedura di gestione dei reclami è stato approntato e messo a disposizione degli uffici competenti un sistema informativo denominato SGR.

Ai sensi dell'art. 2 comma 3 del Regolamento il si-

stema, entrato in funzione il 9 ottobre 2006, è stato integrato con il sistema di gestione dei contatti in uso al CRM per consentire l'inserimento dei reclami e il successivo inoltrare alle strutture competenti da parte degli operatori di primo livello del contact center.

Il sistema di gestione dei contatti viene utilizzato dagli operatori di primo livello del contact center e la procedura di gestione dei reclami prevede l'utilizzo di un sistema informatico integrato.

Da maggio 2009 il sistema, basato su un archivio unico, è stato integrato con il CRM. Tramite il CRM i reclami provenienti dal servizio vengono trasferiti in automatico ai referenti per la successiva lavorazione.

L'integrazione permette la realizzazione di una piattaforma unica per la gestione dei reclami attraverso la quale è possibile coordinare le attività di gestione e monitoraggio di tutti i reclami presentati nei confronti dei servizi e delle aziende di Roma Capitale. Il sistema integrato ha permesso, in particolare, di automatizzare le attività per la redazione della scheda informativa sui reclami, sulle segnalazioni e sui suggerimenti. Ha permesso ai responsabili delle strutture competenti e dell'unità per il monitoraggio qualitativo dei reclami di verificare in ogni momento l'iter del reclamo, individuando l'ufficio che ha preso in carico la segnalazione e di controllare il rispetto dei termini previsti dalla procedura.

La Fig. 3.1.1 riporta l'andamento dei reclami, suggerimenti e segnalazioni complessivamente ricevuti da Roma Capitale sia per le sue attività istituzionali, sia per i servizi erogati sia direttamente sia tramite

affidamento esterno a società. Tra il 2008 e il 2011 si rileva un aumento pressoché costante delle pratiche gestite, anche se quelle pervenute tramite portale rimangono ben al di sotto del 5% del totale.

Tuttavia ad oggi non risultano essere collegate a tale sistema nessuna delle aziende del Gruppo di Roma Capitale. Tale mancanza provoca inevitabilmente delle criticità.

- tutti i reclami ricevuti direttamente dalle aziende non sono presenti nel sistema informativo in quanto non collegate, disattendendo l'art. 5 del Regolamento reclami ;
- i reclami ricevuti dal CRM, dagli URP e dai punti di ascolto di secondo livello, relativi alle aziende, vengono trasmessi alle stesse senza che venga poi comunicato, all'ufficio che ha raccolto il reclamo, l'esito dell'istruttoria.

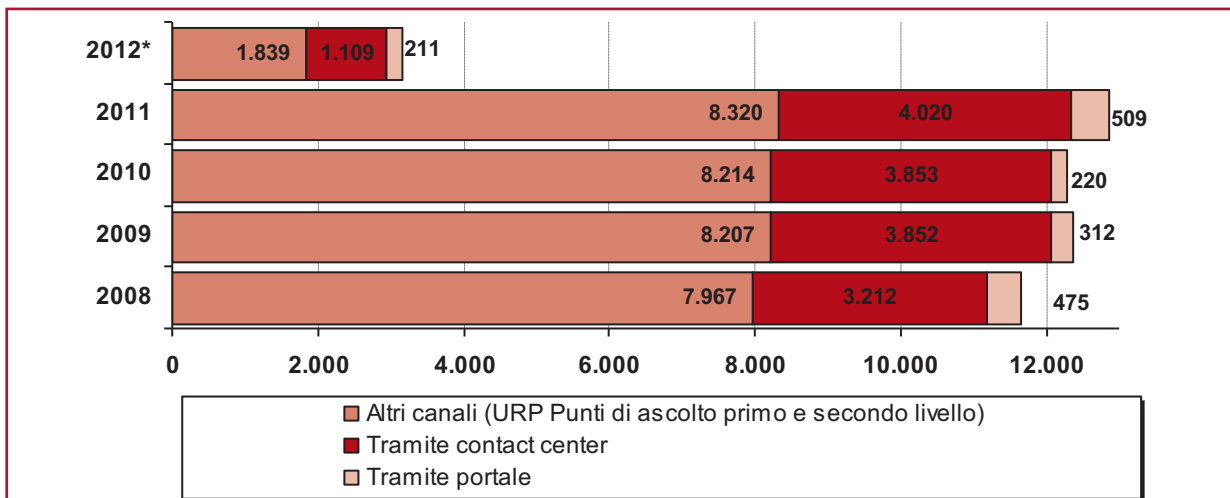
Per quel che concerne l'attività istituzionale dell'Agenzia, l'adozione del Regolamento ha sancito importanti novità.

Il comma 6 dell'art. 1 ha stabilito che i contratti di servizio, da stipulare o da rinnovare con le aziende, società o altri soggetti partecipati o collegati al Comune di Roma ed esercitanti attività di servizio pubblico, dovranno prevedere "specifiche clausole che impongono alle aziende l'adozione almeno degli stessi standard di qualità dei servizi previsti per il Comune di Roma".

Dalla lettura di tale comma e del successivo art. 5 (Procedura di gestione dei reclami, delle segnalazioni e dei suggerimenti) scaturiscono gli obblighi da parte dell'azienda che devono essere specificati all'interno del CdS e della CS.

Fig. 3.3.1

Reclami, suggerimenti e segnalazioni inseriti nel SGR di Roma Capitale



(*) i dati si riferiscono al periodo 1 gennaio 2008 – 15 marzo 2012.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento Comunicazione e Diritti dei Cittadini.

Un altro aspetto riguarda i monitoraggi sull'andamento dei reclami relativi alle aziende, società o altri soggetti partecipati o collegati al Comune che erogano servizi pubblici. L'art. 7 del Regolamento attribuisce la facoltà all'Agenzia di effettuare propri monitoraggi sull'andamento dei reclami relativi alle aziende.

Questo articolo non specifica in modo esaustivo il significato di "andamento dei reclami", accezione troppo vaga per poter essere inquadrata in una distinta attività di monitoraggio.

Ulteriori criticità sono state riscontrate riguardo la carenza di specifici campi nel sistema che caratterizzano qualitativamente il reclamo inserito. Ne deriva quindi che il Regolamento, all'art. 7, stabilisce che gli uffici competenti effettuino trimestralmente un monitoraggio di tipo quali/quantitativo della procedura accompagnando la lettura dei dati con una relazione sulle eventuali criticità riscontrate. Però, le statistiche estraibili dal sistema sono prevalentemente di tipo quantitativo.