
3. Utenti: diritti, tutela, partecipazione

3.1 Premessa

La disciplina della tutela dei diritti degli utenti è stata profondamente riformata negli ultimi vent'anni con un processo di revisione che ha interessato di pari passo anche la normativa dei servizi pubblici locali. L'impatto che questi servizi hanno sulla vita quotidiana dei cittadini è indubbio: si tratta, infatti, di settori a rilevanza economica e settori riconducibili ai servizi culturali e ai servizi sociali alla persona, in cui l'esigenza di rispondere al costante richiamo dell'UE di adeguare il settore al rispetto del principio della concorrenza va coniugato con opportuni diritti e "protezioni" che devono essere garantiti a tutta la cittadinanza.

In quest'ottica il Par. 3.2 ripercorre l'evoluzione del quadro normativo a livello europeo e nazionale in tema di tutela dei consumatori e degli utenti evidenziando come, proprio sotto l'impulso dei piani strategici elaborati dalla Commissione CE, gli Stati membri tra cui l'Italia, siano intervenuti in maniera marcata nella direzione di superare l'arcaica contrapposizione tra Stato "sovrano" e cittadino "suddito".

Tra tutte le riforme che si sono succedute in questi ultimi tempi merita certamente una particolare menzione quella che deriva dall'approvazione della Legge Finanziaria 2008. Essa non interviene novellando tutto il processo di erogazione dei servizi pubblici ma certamente rappresenta una sorta di "rivoluzione" perché si concentra su un aspetto, quello della partecipazione civica, che appare essere da tempo l'unica vera possibilità per migliorare la qualità dei servizi pubblici locali. Ma quanto di ciò che è stato previsto è stato in realtà applicato? Il Par. 3.3 illustra i risultati di un lavoro svolto dall'Agenzia con alcune delle associazioni dei consumatori, con cui ha stipulato un protocollo di intesa, per verificare se e in che misura le previsioni legislative - a cinque anni dall'entrata in vigore della Fi-

nanziaria 2008 - siano state recepite all'interno dei processi di indirizzo e controllo di Roma Capitale. Il tutto allo scopo di proporre un'agenda di lavoro, concentrata sulla definizione condivisa di "linee guida" che facilitino l'attuazione delle norme contenute sui contratti e sulle carte della qualità da parte sia dell'Amministrazione che delle aziende partecipate da Roma Capitale.

Ed è proprio sul tema delle carte della qualità dei servizi che il Par. 3.4 focalizza la sua attenzione, in virtù dell'importanza delle stesse come fonte di obblighi per il soggetto gestore e di diritti per i cittadini utenti e del ruolo istituzionale dell'Agenzia nel valutare la conformità delle carte dei servizi predisposte dai singoli soggetti erogatori agli impegni assunti dall'esercente nel contratto di servizio ed alla normativa vigente. Gli aspetti che nel paragrafo sono indagati riguardano, oltre all'evidente emanazione e ai successivi rinnovi, la presenza di indicatori di qualità, l'indicazione delle vie per proporre reclamo e le forme di tutela non giurisdizionale.

Nel Par. 3.5 viene approfondito un particolare aspetto in tema di diritti degli utenti ossia l'accessibilità, intesa come grado di copertura del servizio rispetto al territorio e possibilità fisica di accedere al servizio stesso. Declinando l'accessibilità in questi termini, acquista sempre più importanza il contatto con l'utenza che, grazie anche all'innovazione tecnologica nelle modalità di erogazione dei servizi pubblici, è ora profondamente mutato tanto da richiedere non solo specifiche modalità di valutazione ma preliminarmente la necessità di definire standard di qualità che devono rappresentare precisi obblighi contrattuali a carico delle aziende. In questo paragrafo si propongono pertanto alcuni esempi di indicatori e standard di qualità, frutto di alcuni studi - condotti dall'Agenzia nel corso degli anni - effettuati sui contact center, sui siti web e

sugli sportelli fisici di alcune tra le aziende del gruppo Roma Capitale, la cui inclusione nei contratti di servizio (assieme ad adeguati meccanismi di verifica) può determinare per il cittadino una maggiore qualità percepita nel contatto con gli erogatori di servizio pubblico.

Infine nel Par. 3.6 si affronta uno dei temi cardine nel rapporto tra cittadini-utenti ed erogatori di servizi, la “voce”, ovvero il reclamo e la sua importanza strategica nell’evidenziare criticità e indirizzare le

azioni per migliorare la qualità erogata e percepita. Il Regolamento dei reclami di Roma Capitale assegna infatti all’Agenzia il compito di monitorare l’andamento dei reclami relativi alle aziende, società o altri soggetti partecipati o collegati all’Amministrazione capitolina che erogano servizi pubblici. Oltre ad evidenziare gli aspetti che più di altri sono reputati “sensibili” dai cittadini, nel paragrafo si tenterà di delineare alcune proposte migliorative all’ormai decennale Regolamento.

3.2 L’evoluzione normativa

La tutela dei consumatori ed utenti è stata oggetto, nel tempo, di interventi sia a livello dell’Unione Europea che dei singoli Stati. L’obiettivo delle direttive che si sono succedute negli anni è stato quello di consolidare e migliorare la protezione dei consumatori nell’UE, condizione imprescindibile per lo sviluppo e la crescita del mercato comune e per rendere cristallino il quadro normativo e giuridico. A partire dagli anni novanta, infatti, la Commissione CE ha iniziato l’elaborazione di piani strategici, definiti “piani triennali”, con l’obiettivo di incidere in maniera stringente sulle politiche adottate dai vari Stati membri nei settori riguardanti la tutela dei consumatori allo scopo di ottenere un effettivo ravvicinamento delle legislazioni. Ciò ha comportato l’emanazione di varie direttive che hanno influenzato la fisionomia di molti sistemi giuridici dei singoli Paesi dell’Unione e azioni di informazione ed istruzione per implementare le misure legislative adottate. Questo obiettivo si è tradotto anche in una sistematica attività di collaborazione e di finanziamento delle associazioni dei consumatori e nell’aumento nell’utilizzo di strumenti comunicativi per raggiungere il maggior numero possibile di cittadini. Il percorso tracciato a livello europeo è stato ribadito dalla “Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, al comitato delle Regioni. Strategia della politica dei consumatori 2002-2006” che ha rafforzato la volontà di raggiungere a medio termine tre obiettivi: un alto livello comune di tutela dei consumatori; l’effettiva applicazione delle norme di tutela dei consumatori; il coinvolgimento delle

associazioni dei consumatori nelle politiche comunitarie. Più recentemente, il Libro Verde: “Revisione dell’acquis relativo ai consumatori”, licenziato dalla Commissione europea nel febbraio 2007, ha dato il via ad un vero e proprio laboratorio di idee che ha permesso di concepire la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio in tema dei diritti dei consumatori. Il focus è quello di aumentare il livello di armonizzazione minima esistente tra i vari Stati membri, lasciando a ciascuno di essi la possibilità di adottare standard ulteriori di tutela, coordinando il diritto dei consumatori ai rispettivi ordinamenti nazionali. In definitiva, la numerosa normativa comunitaria unitamente alle iniziative politiche intraprese in tema di tutela ha permesso di attribuire una posizione di rango costituzionale “comunitario” al consumatore europeo tanto che nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea è previsto che “Nelle politiche dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori” (art. 38).

In Italia, dopo alcuni provvedimenti normativi che hanno recepito ed attuato le direttive comunitarie, con l’emanazione della L. 281/1998¹ si è adottata una prima disciplina organica dei diritti dei consumatori e degli utenti riconoscendo ad essi tutta una serie di diritti fondamentali attraverso l’introduzione nell’ordinamento di rilevanti innovazioni in tema di tutela. Con essa si supera anche la visione arcaica di delega passiva ed incondizionata ai soggetti erogatori di servizi pubblici e, con il successivo D.Lgs. 286/1999², si ribadisce che tali servizi vanno erogati “con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei citta-

¹ Legge 30 luglio 1998, n. 281 “Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti”. Questa legge è stata successivamente abrogata dal Codice del Consumo (Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206), che ne ha recepito e integrato i contenuti.

² Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286 “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”.

dini e degli utenti e la loro partecipazione nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi” (art. 11, c. 1). Il Codice del Consumo (D.Lgs. 206/2005) ha invece armonizzato la produzione normativa riguardante “i processi di acquisto e consumo, al fine di assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori e degli utenti” (art. 1). L’obiettivo è quello di riconoscere e garantire i “diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti”, promuoverne la “tutela a livello nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa” favorendo le “iniziative rivolte a perseguire tali finalità, anche attraverso la disciplina dei rapporti tra le associazioni dei consumatori e degli utenti e le pubbliche amministrazioni” (art. 2). Tenendo bene presente il fine della presente trattazione, è importante evidenziare che al comma 2 del medesimo articolo sono riconosciuti ai consumatori e agli utenti alcuni diritti identificati come “fondamentali”:

- “b) alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e servizi”;
- “c) ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità”;
- “e) alla correttezza, alla trasparenza ed all’equità nei rapporti contrattuali”;
- “f) alla promozione e allo sviluppo dell’associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti”;
- “g) all’erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza”.

Il diritto alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e servizi implica in un’ottica generale l’adozione di un “modello di gestione” che ponga al primo posto la soddisfazione del consumatore, obiettivo strategico che necessita di un’adeguata capacità di valutarne il grado di customer satisfaction. Questa ricerca porta (*rectius*: dovrebbe portare), da parte di chi eroga il prodotto/servizio, l’avvio di progetti di monitoraggio e di fissazione di standard di qualità e, in senso più ampio, a valorizzare le associazioni dei consumatori nel loro ruolo di informazione e “formazione” per rendere la cittadinanza sempre più consapevole e responsabile. Tutto ciò nell’ottica di garantire al consumatore il diritto ad una informazione precisa, completa e soprattutto non fuor-

viante. Ed è per questo che in tema di diritti l’associazionismo gioca un ruolo fondamentale in quanto il loro intervento nella fase dell’informazione dovrebbe porre le basi per assicurare un adeguato orientamento nelle scelte e nel consumo/fruizione. Infine, il diritto dei cittadini ad un’erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità scaturisce dalla constatazione che i rapporti tra le amministrazioni che erogano (in forma diretta o indiretta) servizi pubblici e chi fruisce di tali servizi sono spesso problematici, a causa di molteplici disfunzioni che vanno dalla crescita dei servizi, all’aumento della domanda di efficienza e qualità che tuttavia si innestano in un contesto organizzativo ancora dominato da ritardi ed inefficienze.

Il Codice del Consumo si occupa di servizi pubblici anche all’art. 101³ laddove conferma i principi contenuti nella vigente normativa, nazionale e regionale, che disciplina il rapporto tra il gestore di servizi pubblici (pubblico e privato) e l’utenza e che dovrebbe prescrivere il rispetto di adeguati standard di qualità adeguatamente pubblicizzati attraverso l’obbligo di adozione delle Carte di qualità del servizio (CQS). Il rispetto di tali standard è garantito attraverso la partecipazione degli utenti, attraverso forme rappresentative, alle procedure di definizione e di valutazione degli standard stessi in virtù dello status di destinatari diretti dei servizi. Su questo punto è opportuno specificare che la definizione degli standard riguarda sia la determinazione degli “obiettivi di qualità che si riferiscono al complesso delle prestazioni” (ovvero gli standard generici) sia l’esplicitazione delle caratteristiche quali-quantitative di ciascuna delle singole prestazioni costituenti il servizio (gli standard specifici). Dal punto di vista dell’utente, è di cruciale importanza proprio la definizione di questi ultimi dal momento che, soltanto facendo riferimento ad essi, il fruitore del servizio può verificare direttamente l’adempimento degli obblighi gravanti sul gestore. Gli standard devono pertanto essere definiti con “direttive” emanate da soggetti pubblici, ovvero dalle autorità indipendenti di regolazione nei settori in cui la legge abbia attribuito a tali soggetti le relative funzioni amministrative, mentre per i settori nei quali non operano autorità di regolazione, il già citato D.Lgs. 286/1999, al comma 2 dell’art. 11,

³ L’art. 101 del Codice del Consumo prescrive che: “1. Lo Stato e le regioni, nell’ambito delle rispettive competenze, garantiscono i diritti degli utenti dei servizi pubblici attraverso la concreta e corretta attuazione dei principi e dei criteri previsti dalla normativa vigente in materia. 2. Il rapporto di utenza deve svolgersi nel rispetto di standard di qualità predeterminati e adeguatamente resi pubblici. 3. Agli utenti e’ garantita, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi. 4. La legge stabilisce per determinati enti erogatori di servizi pubblici l’obbligo di adottare, attraverso specifici meccanismi di attuazione diversificati in relazione ai settori, apposite carte dei servizi”.

stabilisce che “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 forfettario all’utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri”. Il primo esempio (*ante litteram*) di tale direttiva è quella emanata con DPCM del 27 gennaio 1994 in cui sono specificati i principi alla base dell’erogazione di servizi pubblici. Ai sensi della direttiva, “l’erogazione dei servizi pubblici, nell’ambito delle modalità stabilite dalla normativa regolatrice di settore, deve essere continua, regolare e senza interruzioni. I casi di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio devono essere espressamente regolati dalla normativa di settore. In tali casi, i soggetti erogatori devono adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile”. E inoltre “l’erogazione del servizio pubblico deve essere ispirata al principio di eguaglianza dei diritti degli utenti”; “i soggetti erogatori hanno l’obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività, giustizia ed imparzialità. In funzione di tale obbligo si interpretano le singole clausole delle condizioni generali e specifiche di erogazione del servizio e le norme regolatrici di settore”; “il servizio pubblico deve essere erogato in modo da garantire l’efficienza e l’efficacia. I soggetti erogatori adottano le misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi”. Negli anni successivi, il Governo è più volte intervenuto predisponendo schemi generali di riferimento per l’adozione delle CQS da parte dei gestori operanti nei settori economici soggetti alla disciplina del servizio di pubblica utilità. Gli standard così stabiliti concorrono pertanto alla definizione del contenuto del contratto di servizio che regola il rapporto di utenza che è esplicitamente previsto per le direttive adottate dalle autorità di regolazione e da quelle emesse dal Presidente del Consiglio: il re-

cepimento degli standard fissati da tali direttive nelle CQS costituisce pertanto in capo agli utenti diritti tutelabili con i rimedi generali previsti dal codice civile.

L’opera del legislatore si è affinata negli anni successivi con l’art. 2, c. 461 della L. 244/2007 (di cui si dirà nel successivo paragrafo), l’art. 30 della L. 69/2009⁴, il D.Lgs. 150/2009⁵ e il D.Lgs. 198/2009⁶ (class action pubblica). 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 CQS 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. 133/2008, stabiliva all’art. 11 che i contratti di servizio e se emanate le CQS, 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 CQS. Successivamente a tale abrogazione, il DL 1/2012, convertito con modificazioni nella L. 27/2012, aveva previsto all’art. 25 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 confronto⁷. L’introduzione nel nostro ordinamento della class action pubblica (D.Lgs. 198/2009) rende inoltre 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,

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

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

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

⁷ L’art. 25 del DL 1/2012 aveva modificato l’art. 4 del DL 138/2011 “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”. Successivamente, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 199 del 17-20 luglio 2012 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 4 del DL 138/2011.

ma al ripristino, da parte delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di pubblici servizi, della corretta erogazione di un servizio. Si può pertanto agire in giudizio nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici 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 CQS;
- 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.

Con la L. 27/2012 di conversione del DL 1/2012⁸ (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 incisivo 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.

Infine, l'art. 8 del summenzionato decreto dà inoltre nuovo impulso alla valorizzazione delle CQS che non devono più essere viste in un'ottica di autoreferenzialità ma come atti contrattuali in cui sono definiti "gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici anche locali" e indicati "in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura". Il compito di definire i diritti in capo ai cittadini è demandato alle "Autorità indipendenti di regolazione e ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, anche locali".

3.3 Protocollo di intesa con le Associazioni e la Finanziaria 2008

L'Agenzia e diciotto associazioni per la tutela dei diritti dei cittadini, degli utenti e dei consumatori hanno sottoscritto, nel mese di dicembre del 2007, un protocollo d'intesa nel quale si sono impegnate a collaborare in maniera attiva al fine di garantire ai cittadini la difesa dei propri diritti e interessi e di ampliare questi diritti in termini di correttezza, trasparenza, facilità di accesso, con servizi sempre più vicini alle esigenze degli utenti⁹. Da tale impegno possono scaturire progetti-obiettivo il cui fine è quello di far sì che siano estesi i diritti dei cittadini. In virtù di tale protocollo, e a seguito di alcuni incontri avvenuti nei primi mesi del 2013, è stata manifestata da parte delle associazioni firmatarie la volontà di effettuare, congiuntamente all'Agenzia, uno studio per verificare se e in che misura le previsioni legislative della Finanziaria 2008 (vedi oltre) - a cinque anni dall'entrata in vigore - siano state recepite all'interno dei processi di indirizzo e controllo di Roma Capitale. Delle diciotto associazioni, nove di esse (Adiconsum Roma Capitale, Rieti e Lazio, Adoc Roma e Lazio, AECL Lazio, Assoutenti Lazio, Cittadinanzattiva Lazio Onlus, Federconsu-

matori Lazio, Lega Consumatori Lazio, Movimento Consumatori Roma Capitale, Popolo dei Consumatori Lazio) hanno anche fornito la disponibilità a partecipare al gruppo di lavoro per la realizzazione dello studio.

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

⁸ Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività".

⁹ Il protocollo di intesa e l'elenco delle Associazioni che vi hanno aderito è disponibile sul sito web dell'Agenzia (<http://agenzia.roma.it/home.cfm?nomepagina=associazioni>).

contratti e sulle carte della qualità da parte sia dell'Amministrazione che delle aziende partecipate da Roma Capitale.

LA FINANZIARIA 2008

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

Queste disposizioni rappresentano quindi una pietra miliare in tema di rappresentanza attraverso il forte riconoscimento dei diritti dei consumatori ed al ruolo delle loro associazioni rappresentative, nel settore dei servizi pubblici locali.

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

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

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

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

Nella Tav. 3.3.1 è riassunta la previsione normativa della Finanziaria 2008 evidenziando ruoli, competenze e diritti per ciascuno degli attori coinvolti (enti locali, soggetti gestori, associazioni, cittadinanza). In tale contesto si evidenzia come la Carta della qua-

Tav. 3.3.1 Finanziaria 2008: ruoli, competenze e diritti dei vari attori coinvolti

Ambito	Ente locale	Soggetto gestore	Associazioni	Cittadinanza
GENERALE <u>art. 2 c. 461</u>	In sede di stipula dei contratti di servizio deve prevedere che il soggetto gestore emani la Carta dei servizi.			
Carta dei servizi <u>lettera a)</u>		Emana Carta della Qualità dei servizi erogati. Redige e pubblicizza la Carta d'intesa con: 1. associazioni dei consumatori e 2. associazioni di imprenditori interessate		
GENERALE <u>lettera b)</u>	Consulta obbligatoriamente le associazioni dei consumatori.			
Contratto di servizio <u>lettera c)</u>	Deve prevedere nel contratto di servizio:	la verifica periodica, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, dell'adeguatezza dei parametri quali-quantitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio.		Il cittadino può presentare osservazioni e proposte.
Contratto di servizio + Carta servizi <u>lettera d)</u>	Prevede un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri del contratto di servizio e della Carta dei servizi	Partecipazione delle associazioni dei consumatori.		Il cittadino può presentare osservazioni e proposte.
GENERALE <u>lettera e)</u>	Istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra: ente locale - gestori dei servizi - associazioni dei consumatori e di rendicontazione su reclami, proposte e suggerimenti dei cittadini.			
GENERALE <u>lettera f)</u>	Previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso			

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale sul testo della L. 244/2007 (Finanziaria 2008).



lità assuma un ruolo centrale quale strumento efficace per migliorare la qualità dei servizi. In particolare il processo permette di sviluppare direttrici essenziali in termini di:

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

ATTUAZIONE DELLA FINANZIARIA 2008 CON RIFERIMENTO AI RAPPORTI CONTRATTUALI ESISTENTI TRA ROMA CAPITALE E LE SUE AZIENDE MUNICIPALIZZATE

Di seguito viene esaminata l'applicazione delle prescrizioni di ciascun aspetto disciplinato dalla Finanziaria 2008 con riferimento ai rapporti contrattuali esistenti tra Roma Capitale e le sue aziende municipalizzate.

La norma in esame stabilisce innanzitutto che è competenza della società affidataria l'emanazione della Carta della Qualità dei Servizi che deve essere redatta e pubblicizzata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori ed associazioni imprenditoriali interessate e recare (art. 2, c. 461, lettera a):

1. standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate, così come determinati nei contratti di servizio;
2. modalità di accesso alle informazioni e di proposta reclami nonché per adire le vie conciliative e giudiziarie;
3. modalità di rimborso dell'utenza.

Le associazioni dei consumatori che hanno partecipato al gruppo di lavoro hanno tuttavia affermato che il loro coinvolgimento nel processo di adozione delle carte della qualità dei servizi è stato pressoché assente. Anche laddove il contratto di servizio prevedeva l'invio della carta per l'espressione del relativo parere, nei fatti la prescrizione è stata quasi del tutto ignorata. Tale aspetto va peraltro inquadrato nella più estesa criticità rappresentata dalla mancata adozione della Carta della qualità dei servizi ovvero vetustà della stessa, rilevata dall'Agenzia nel suo recente monitoraggio sulla situazione delle linee guida, dei contratti di servizio/affidamenti e delle carte di qualità dei servizi¹⁰. L'unico episo-

dio che ha visto un percorso formale e partecipato tra Azienda, Amministrazione, Agenzia e Associazioni di consumatori, è stato quello relativo alle tre Carte dei servizi (SMC, Infoturismo, Spazi Culturali) di Zetema Progetto Cultura s.r.l. nel luglio 2010.

Al fine di rendere il processo di adozione della Carta della qualità dei servizi aderente alle prescrizioni della Finanziaria 2008 è quindi necessario rendere esplicita e obbligatoria all'interno dei contratti di servizio che l'emanazione della CQS debba essere redatta e pubblicizzata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori ed associazioni imprenditoriali interessate.

Appare pertanto necessario un intervento da parte dell'Amministrazione capitolina, fin dalle fasi genetiche del procedimento di approvazione dei contratti di servizio, attraverso:

- a) una revisione della DCC 20/2007 "Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio" che recepisca le prescrizioni dell'art. 2 c. 461 della L. 244/2007 (Finanziaria 2008) tenendo conto dei compiti istituzionali attribuiti (e che potrebbero essere attribuiti) all'Agenzia;
- b) l'adozione (così come stabilisce anche il nuovo Statuto¹¹) degli "indirizzi programmatici e delle linee guida" fissando, tra i contenuti essenziali dei contratti di servizio che la Giunta sarà poi tenuta a recepire, l'obbligatorietà della redazione e pubblicizzazione della Carta della qualità dei servizi in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori ed associazioni imprenditoriali interessate ai sensi dell'art. 2, c. 461, lett. a) della L. 244/2007;
- c) la previsione, sempre nelle linee guida, di un meccanismo sanzionatorio in caso di inadempienza che colpisca non già il conto economico dell'azienda "municipalizzata" ma la retribuzione variabile del management dell'azienda stessa.

La Finanziaria 2008 prevede inoltre – all'art. 2, c. 461, lettera b) - l'obbligo per gli enti locali in sede di stipula dei contratti di servizio di consultare obbligatoriamente le associazioni dei consumatori.

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

1. Atac. Nel 2012 è stato riattivato un tavolo di confronto sulla Carta della qualità che tuttavia non

¹⁰ "Monitoraggio dei Contratti di servizio e affidamenti tra Roma Capitale e società, enti, organismi partecipati", pubblicato nel mese di giugno 2013 sul sito web dell'Agenzia (<http://agenzia.roma.it/documenti/monitoraggi/475.pdf>).

¹¹ Il nuovo Statuto di Roma Capitale (DAC 8/2013) prevede all'art. 36 che "rapporti tra Roma Capitale e gestore, nell'ipotesi di esternalizzazione della gestione, sono regolati da contratti di servizio pubblico le cui linee guida sono approvate dall'Assemblea Capitolina che esprime i propri indirizzi."

ha portato le parti a condividere integralmente i contenuti del documento. L'azienda ha comunque emanato la propria Carta della qualità senza l'avallo delle associazioni dei consumatori. Per quanto riguarda il 2013, dopo una timida apertura sulla istituzionalizzazione di un tavolo permanente di consultazione con le associazioni dei Consumatori per la elaborazione della Carta della qualità dei servizi, ad oggi (settembre 2013) non è stato dato alcun riscontro formale.

2. Zètema. Le associazioni dei consumatori sono state coinvolte nel passato nell'elaborazione della Carta della qualità.
3. Fondazione Bioparco. Le associazioni dei consumatori sono state coinvolte nel passato nell'elaborazione della Carta della qualità, successivamente mai pubblicata.

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

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

Le prescrizioni della Finanziaria 2008 intervengono sull'intero processo di erogazione dei servizi pubblici prevedendo la partecipazione delle associazioni dei consumatori tanto nella fase di riscontro dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio quanto nella successiva fase di verifica del loro rispetto da parte delle aziende erogatrici.

L'art. 2, comma 461, lettera c) prevede infatti "che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito".

Inoltre l'art. 2, comma 461, lettera d) prescrive "un

sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori".

In fine l'art. 2, comma 461, lettera e) prescrive la "istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini".

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

1. Zètema. La Carta della qualità è stata redatta sufficientemente in linea con le prescrizioni della Finanziaria 2008.
2. Roma Servizi per la Mobilità. L'azienda ha manifestato informalmente in passato la disponibilità a condividere un protocollo d'intesa con le associazioni dei consumatori, per monitorare la qualità dei servizi ricadenti nella sua specifica giurisdizione. Tale iniziativa non ha poi avuto alcun seguito formale.

Al fine di rendere obbligatoria, ai sensi dell'art. 2, c. 461, lettere c), d), e) della L. 244/2007, la partecipazione delle associazioni dei consumatori nel processo di verifica dell'adeguatezza alle esigenze dell'utenza e il successivo monitoraggio dei parametri qualitativi e quantitativi dei servizi pubblici erogati occorre anche qui intervenire all'interno dei rapporti che legano direttamente o indirettamente i vari soggetti coinvolti. Una possibile modalità attuativa potrebbe essere rappresentata dai seguenti passaggi:

1. preventiva definizione dei criteri di rappresentatività delle associazioni dei consumatori;
2. determinazione dell'obbligatorietà della partecipazione delle associazioni attraverso l'adozione di un provvedimento che vincoli le parti quale un protocollo di intesa con l'Amministrazione capitolina e/o un apposito regolamento;
3. realizzazione del processo di partecipazione attraverso la costituzione di un Tavolo tecnico. I soggetti istituzionali che ne dovrebbero far parte sono funzionali a far sì che l'impulso di tale strumento sia efficacemente realizzato all'interno del processo di verifica dell'adeguatezza dei para-

metri qualitativi e quantitativi dei vari servizi pubblici locali e del relativo monitoraggio.

Infine, le attività di consultazione delle associazioni dei consumatori, nonché la partecipazione delle stesse tanto nella fase di riscontro dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio quanto nella successiva fase di verifica del loro rispetto da parte delle aziende erogatrici devono inoltre essere finanziate tramite un prelievo predeterminato nel contratto di servizio. L'art. 2, c. 461, lettera f) prevede infatti che: "le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso".

Attualmente, in nessun contratto di servizio vigente è previsto il finanziamento delle attività disciplinate dalla Finanziaria 2008.

Al fine di rendere cogente, ai sensi dell'art. 2, c. 461, lettera f) della L. 244/2007, il finanziamento delle attività previste occorre una esplicita menzione all'interno di ciascun contratto di servizio; la mancata osservazione

da parte delle aziende erogatrici dovrà essere assimilata a inadempienza contrattuale. Come già affermato in precedenza, per raggiungere tale obiettivo appare imprescindibile intervenire fin dalle fasi genetiche del procedimento di approvazione dei contratti di servizio inserendo tale prescrizione in occasione della:

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

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

3.4 Monitoraggio delle Carte di qualità dei servizi

Il quadro normativo che regola le Carte di qualità dei servizi (CQS) è stato oggetto negli ultimi vent'anni di un'intensa attività legislativa, come visto nel Par. 3.2, che prende il via dal citato DPCM del 27 gennaio 1994 per arrivare, da ultimo, al decreto "Crescitalia" (artt. 8 e 36 del DL 1/2012, convertito nella legge n. 27/2012) che attribuisce finalmente pregnanza e significatività al contenuto delle CQS come fonte di obblighi per il soggetto gestore e di diritti per i cittadini utenti.

All'interno del perimetro di Roma Capitale, la DCC 20/2007 ha inteso stabilire l'obbligo da parte del gestore di esplicitare gli impegni assunti nei confronti dell'utenza attraverso la redazione di una CQS, mentre all'Agenzia è stato attribuito il compito di "valutare la conformità delle carte dei servizi predisposte dai singoli soggetti erogatori dei Spl agli impegni assunti dall'esercente nel contratto di servizio ed alla normativa vigente" (DCC 212/2007). Ne discende quindi che nel campo dei servizi pubblici locali, l'obbligo per il soggetto erogatore di redigere e mantenere aggiornata con cadenza periodica una CQS deriva di norma dal contratto di servizio, che ne indica anche i principali contenuti informativi.

Nella Tav. 3.4.1 è riportata la situazione aggiornata alla data di chiusura redazionale dello stato di emissione delle CQS da parte degli erogatori di servizi pubblici di Roma Capitale. Come aspetto di valutazione della conformità rispetto alla normativa vigente

[cfr. Par. 3.2] si è scelto di evidenziare – all'interno delle CQS - la presenza o meno di indici di qualità (sia generale che individuale), delle modalità per presentare reclami e dell'indicazione del percorso per la tutela non giurisdizionale dei diritti degli utenti senza tuttavia effettuare un'analisi nel merito. Per ciò che riguarda invece le prescrizioni della Finanziaria 2008 (principalmente il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori nel processo di adozione delle CQS) si rimanda alla lettura del Par. 3.3.

Si osserva innanzitutto che la quasi totalità dei contratti di servizio/statuti prevedono l'adozione di una CQS. Fanno eccezione Acea per l'illuminazione pubblica e l'illuminazione votiva dei cimiteri, il Bioparco (che attualmente non ha un contratto di servizio) e l'Auditorium Parco della Musica il quale, pur non sussistendo alcun obbligo contrattuale, ha comunque provveduto alla sua emissione. Farmacap, invece, non ha ancora provveduto a rendere nota la relativa CQS nonostante lo Statuto la preveda esplicitamente (si ricorda che il contratto di servizio è scaduto nel 2005). Inoltre solo alcuni contratti di servizio/affidamenti contengono l'obbligo di redigere e mantenere aggiornata una CQS con la conseguenza che a tutt'oggi sussistono ancora diverse situazioni in cui tale documento è ormai obsoleto (Acea ATO2 "Servizio Idrico Integrato" – 2002, Ama – 2004, Pala-expo – 2008, Musica per Roma – 2009 anche se

Tav. 3.4.1 Le Carte di qualità dei servizi nelle società del Gruppo Roma Capitale

Azienda	Carta dei servizi					
	Prevista da CdS/ Statuto	Rinnovo	Emissione	Indici qualità	Modalità per reclami	Tutela non giurisdizionale
Acea s.p.a.						
Illuminazione pubblica	NO		NO			
Servizio idrico integrato	SI	Periodico	2002	X	X	X
Illuminazione votiva nei cimiteri	NO		NO			
Aequa Roma s.p.a.						
Supporto nella gestione delle entrate	SI	Non previsto	2013	X	X	X
Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.						
Mobilità privata	SI	Biennale	2013	X	X	
Ama s.p.a.						
Igiene urbana	SI	Annuale	2004	X		
Convenzione Ta.Ri.	SI	Non previsto	2004		X	
Servizi funebri e cimiteriali	SI	Non previsto	2004			
Atac s.p.a.						
Trasporto pubblico locale	SI	Annuale	2013	X	X	
Azienda Speciale Farmacap						
Farmacie comunali	SI	Non previsto	NO			
Servizi prevenz. socio-sanitaria	SI		NO			
Azienda Speciale Palaexpo						
Palazzo Esposizioni	SI	Non previsto	2013		X	
Fondazione Bioparco						
Gestione Bioparco	NO	Non previsto				
Fondazione Musica per Roma						
Parco della Musica	NO		2009		X	
Zètema Progetto Cultura s.r.l.						
Sistema Musei Civici di Roma	SI	Non previsto	2012	X	X	
Servizio di Informazione Turistica di Roma	SI	Non previsto	2012	X	X	
Gestione integrata spazi culturali	SI	Non previsto	2012	X	X	

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale e dei soggetti gestori.

per quest'ultima non vi è un obbligo contrattuale). Gli indicatori di qualità sono comunque presenti (senza distinzione del grado di rappresentatività del servizio) nella maggior parte delle CQS eccezion fatta per Ama (convenzione Ta.Ri. e servizi funebri e cimiteriali), Palaexpo e Parco della Musica mentre quasi tutte contengono almeno un'indicazione su come poter presentare un reclamo. Del tutto carente, invece, l'informazione relativa alle modalità per poter adire vie non giurisdizionali per la risoluzione delle controversie presenti solamente nel caso di Acea ATO2 "Servizio Idrico Integrato" e Aequa Roma. Il quadro d'insieme appena esposto evidenzia, ac-

canto a regolari adempimenti contrattuali, situazioni di criticità rappresentate dalla mancata adozione delle CQS ovvero vetusta delle stesse soprattutto in servizi che sono primari per la qualità della vita dei cittadini. Inoltre il ruolo che le CQS sono chiamate a svolgere ovvero di impegno da parte dell'esercente e di tutela per i cittadini non può prescindere da un'adeguata informazione in termini di indicatori quali-quantitativi, la cui presenza deve essere coerente con il servizio reso e soprattutto legata a forme di ristoro in caso di inadempimenti, e di risoluzione delle controversie. A tal proposito non si può non notare l'assenza dalla quasi totalità delle

CQS di informazioni sulla tutela non giurisdizionale, obbligo previsto specificatamente anche dalla Finanziaria 2008. Se a tutto ciò si aggiunge quanto emerso dal Par. 3.3, ovvero la totale assenza del coinvolgimento delle associazioni dei consumatori,

nonché degli stessi cittadini, nella determinazione e nel controllo degli standard di funzionamento dei servizi pubblici locali, emerge con maggiore urgenza la necessità di ripensare l'intero processo di adozione delle CQS.

3.5 Il contatto con l'utenza: contact center, web, sportello

3.5.1 Premessa

L'accessibilità può essere intesa come una specificazione del principio di universalità, richiamato dal Libro Bianco sui servizi di interesse generale, in termini di grado di copertura del servizio rispetto al territorio e di grado di accessibilità fisica. A questa nozione, per certi versi tradizionale, del concetto di accessibilità, se ne aggiunge un'altra che riguarda prevalentemente l'aspetto del contatto con l'utenza, anche nella più estesa accezione di cittadinanza, da parte delle imprese erogatrici dei servizi pubblici. Tale contatto, grazie all'innovazione tecnologica nelle modalità di erogazione dei servizi pubblici, è profondamente mutato e richiede non solo specifiche procedure di valutazione ma preliminarmente la necessità di definire gli standard di qualità che devono rappresentare precisi obblighi contrattuali a carico delle aziende. In questo paragrafo si propongono pertanto alcuni esempi di indicatori e standard di qualità, frutto di alcuni studi - condotti dall'Agenzia nel corso degli anni - effettuati sui contact center, sui siti web e sugli sportelli fisici di alcune tra le aziende del gruppo Roma Capitale, la cui inclusione nei contratti di servizio (assieme ad adeguati meccanismi di verifica) può determinare per il cittadino una maggiore qualità percepita nel contatto con gli erogatori di servizio pubblico.

Nel primo caso gli indicatori/standard riguardano i più importanti fattori caratterizzanti il servizio informazione e assistenza: l'accessibilità al contact center, la qualità del contatto con gli utenti e la qualità delle risposte nonché l'infrastruttura tecnologica e le risorse umane impiegate. Nel secondo caso gli standard proposti hanno a che fare con l'offerta dei servizi on line ovvero le attività di informazione, assistenza, ascolto dell'utenza, nonché di erogazione di specifiche prestazioni on line da parte delle aziende di servizi pubblici. Infine, completa il contributo sulla qualità delle differenti forme di contatto con i cittadini la batteria di indicatori/standard relativi agli sportelli fisici aperti al pubblico e all'interazione con gli operatori.

3.5.2 Contact center

Le analisi condotte dall'Agenzia sui contact center delle principali aziende del Gruppo Roma Capitale¹² sono state suddivise in due fasi realizzate in momenti successivi: la prima fase (Fase A) ha riguardato la verifica dei livelli di servizio quantitativi e qualitativi dei contact center utilizzando la tecnica del "mystery call" (simulazione di cliente fantasma); la seconda (Fase B) si è concentrata sull'analisi delle tecnologie e dei processi operativi di supporto realizzata inviando ai responsabili dei diversi contact center aziendali un apposito questionario cui ha fatto seguito una visita ai luoghi in cui si svolgeva il servizio. Nel prosieguo del paragrafo viene presentata una sintetica descrizione degli indicatori e dei relativi standard di riferimento intesi come livello di qualità erogata da raggiungere tendenzialmente.

I "Livelli di servizi quantitativi e qualitativi" [Tav. 3.5.1] sono composti da 21 elementi di valutazione (o indicatori di terzo livello). Detti elementi sono stati definiti sulla base di parametri che l'Agenzia reputa essere caratterizzanti il servizio di contact center. Gli elementi di valutazione (sottolineati nel testo) sono stati successivamente raggruppati fino ad ottenere tre indicatori di primo livello ovvero:

- Accessibilità al contact center;
- Qualità del contatto con gli utenti;
- 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.

¹² Indagine sui servizi di contact center delle aziende del gruppo Roma Capitale (2004, 2005, 2008, 2013).

Tav. 3.5.1 Fase A - Livelli di servizio quantitativi e qualitativi

INDICATORI I LIVELLO	INDICATORI II LIVELLO	INDICATORI III LIVELLO	STANDARD TENDENZIALI DA RAGGIUNGERE
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)	80% entro i 30 secondi
		3. Tempi di attesa (per la risposta dell'operatore)	100% entro 2 minuti
	A.2. Qualità del contatto con gli utenti	1. Apertura chiamata	1. Identificazione dell'operatore
2. Saluto di accoglienza			Presente nel 100%
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%
		4. Customer Satisfaction	Presente nel 100%
A.3. Qualità delle risposte	1. Qualità dell'interazione	1. Disponibilità/Cortesia	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%

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale.

L'“Analisi dei processi” [Tav. 3.5.2] interessa le aree più direttamente coinvolte nei metodi di contatto a distanza: gli uomini e le tecnologie. La qualità percepita dagli utenti dipende infatti sostanzialmente da quanto sono disponibili e competenti gli opera-

tori che accolgono le loro richieste, ma anche dall'efficienza e la tempestività con cui essi riescono a soddisfarle. Entrano pertanto in gioco diversi aspetti molto importanti legati all'organizzazione interna delle procedure e dei gruppi di lavoro, la selezione

Tav. 3.5.2 Fase B – Analisi dei processi

INDICATORI I LIVELLO	INDICATORI II LIVELLO	INDICATORI III LIVELLO	STANDARD TENDENZIALI DA RAGGIUNGERE
B.1. Tecnologia	1. Infrastruttura tecnologica		CTI e CRM
	2. Canale di contatto		Telefono, fax, posta, e-mail, web
B.2. Organizzazione	1. Organigramma		Responsabile di struttura e supervisor di sala
	2. Formazione operatori		Pianificata (iniziale, aggiornamenti)
	3. Procedure		Esistenti ed efficaci
B.3. Copertura del servizio	1. Presidio del servizio		7 giorni su 7 e 24 ore su 24
	2. 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

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale.

e la formazione impartita al personale di contatto, il controllo sulla qualità erogata, l'efficacia della tecnologia come importante strumento di supporto al lavoro dell'operatore.

La qualità dei processi di gestione dei contatti telefonici con i clienti/utenti, si basa su quattro principali indicatori:

- Tecnologia;
- Organizzazione;
- Copertura del servizio;
- Verifica della qualità;

intesi quali parametri particolarmente critici in quanto da essi direttamente dipende la soddisfazione delle aspettative degli utenti medesimi in termini di qualità di servizio.

Per Tecnologia si intende l'insieme degli strumenti che rende possibile il dialogo diretto con i propri clienti/utenti, in termini di infrastruttura tecnologica e 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 e i percorsi di carriera, con particolare riferimento alla supervisione ed all'area di responsabilità del servizio, la forma-

zione 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.

3.5.3 Siti web

Le indagini sui canali web delle aziende capitoline più significative in termini di impatto sulla vita dei cittadini sono state condotte¹³ con l'obiettivo di misurare lo stato dell'arte delle attività di informazione, assistenza, ascolto dell'utenza, nonché di erogazione dei servizi on-line da parte delle public utility, individuando sulla base degli studi, della pubblicistica, e soprattutto dell'osservazione diretta di circa 100 tra enti ed aziende nazionali ed europee, le migliori pratiche esistenti a livello nazionale ed europeo rispetto all'implementazione di questo tipo servizi di rete. Questo ha permesso non solo di ottenere una visione complessiva dei

¹³ Analisi e valutazione dei canali web delle aziende di servizio pubblico della città di Roma (2005, 2007, 2010).

servizi potenzialmente fruibili on line ma anche quali debbano essere le caratteristiche di un sito web per poter svolgere il suo ruolo con la massima qualità.

L'analisi è stata condotta attraverso l'utilizzo di 117 indicatori di terzo livello raggruppati in cinque grandi famiglie: "Trasparenza e accesso", "Qualità ed inte-

rattività dei servizi in rete", "Usabilità e accessibilità", "Comunicazione, partecipazione, relazionalità", "Sviluppo tecnologico" [Tav. 3.5.3]. Per una descrizione approfondita della metodologia utilizzata per la costruzione dell'albero degli indicatori e dell'analisi parametrica per la definizione dei punteggi si rimanda al lavoro specifico dell'Agenzia.

Tav. 3.5.3 Indici sintetici sulla qualità dei servizi web delle aziende erogatrici di servizi pubblici

INDICATORI I LIVELLO	INDICATORI II LIVELLO
Trasparenza e accesso	1. Trasparenza aziendale
	2. Accesso
	3. Trasparenza normativa
Qualità e interattività dei servizi in rete	1. Visione dei servizi
	2. Gestione del contratto
	3. Gestione bollette e fatture
	4. Consumi e tariffe
	5. Trasporto
	6. Trasporto dei disabili
	7. Mobilità
	8. Mobilità dei disabili
	9. Servizi di Igiene Urbana
	10. Igiene Urbana tariffazione
Usabilità e accessibilità	1. Navigabilità
	2. Usabilità
	3. Accessibilità
Comunicazione, partecipazione, relazionalità	1. Comunicazione on-line
	2. Comunicazione istituzionale
	3. Customer care
	4. Partecipazione
	5. Reclami e contenzioso
Sviluppo tecnologico	1. Qualità server e connessioni
	2. Qualità dell'Html e web design

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale.

Per Trasparenza e accesso si intende la possibilità di accedere alle informazioni in rete. In associazione con la gestione in forma digitalizzata delle informazioni e della documentazione, la connessione in rete consente la massima facilità di accesso e quindi un'effettiva messa in pratica della metafora della trasparenza. Migliore accesso alle informazioni, alla documentazione ed alle procedure dell'organizzazione può essere considerato quale sinonimo di maggiore democrazia, in un'accezione sociale, ma anche preconditione per la tutela degli interessi del consumatore. Gli indicatori di 2° livello che compongono questa macroarea sono: Trasparenza aziendale, Accesso e Trasparenza normativa.

La Qualità e interattività dei servizi in rete va a valutare l'uso che viene fatto del canale informatico e degli strumenti disponibili on-line, ovvero la capacità dei siti web di integrare i contenuti informativi attraverso un sistema multicanale, dove è ad esempio possibile avviare un percorso informativo o transattivo via web e concluderlo tramite Sms o telefono. Rispetto ai servizi on-line, ovvero il punto di arrivo del processo di digitalizzazione dei procedimenti, da un lato, e della ridefinizione dell'interfaccia di comunicazione con l'utente, dall'altro, vi sono 4 possibili livelli di interazione tra amministrazione e utente. Il primo livello accorpa l'"offerta di informazioni" e la "possibilità di scaricare moduli" (interazione a una via) in un unico livello iniziale. Come grado di interazione successivo è stata considerata, invece, la capacità del sito di proporre all'utente del web, interessato a fruire di un servizio, un sistema integrato di offerta con il contact center o con uno sportello telefonico dedicato, mentre i livelli 3 e 4 di interazione riguardano la formulazione di richieste tramite moduli da compilare on-line (livello 3) e la possibilità di concludere la pratica o ottenere il servizio direttamente sul web (livello 4) che rappresenta lo standard tendenziale da raggiungere per ogni tipologia di transazione. Gli Indici di secondo livello compresi in questa macroarea sono: Visione dei servizi, Gestione del contratto, Gestione bollette e fatture, Consumi e tariffe, Trasporto, Trasporto dei disabili, Mobilità, Mobilità dei disabili, Servizi di Igiene Urbana, Igiene urbana e tariffazione.

La macroarea Usabilità ed accessibilità prende in considerazione questi due elementi considerati centrali in un sito web. Per usabilità, secondo lo standard ISO 9241 ("Ergonomic Requirements for Office Work with Visual Display Terminals"), si intende "la efficacia, efficienza e soddisfazione con cui specificati utenti raggiungono specificati obiettivi in particolari ambienti". L'efficacia è definita come "l'accuratezza e completezza con cui specificati

utenti possono raggiungere specificati obiettivi in particolari ambienti"; l'efficienza, invece, riguarda "le risorse spese in relazione all'accuratezza e alla completezza degli obiettivi raggiunti"; la soddisfazione, infine, è "il comfort e l'accettabilità del sistema di lavoro per i suoi utenti e per altre persone influenzate dal suo uso". Infine l'accessibilità è intesa come l'insieme di caratteristiche tecnico-editoriali che consentono a soggetti con ridotte abilità percettivo motorie di fruire a pieno dei contenuti veicolati via web risponde invece a criteri tecnici ben definiti. Gli indicatori di 2° livello di cui è composta questa macroarea sono: Navigabilità, Usabilità, Accessibilità.

La macroarea Comunicazione, partecipazione, relazione discende dalla considerazione che la disponibilità di strumentazioni e servizi on-line in grado di favorire lo scambio e la comunicazione con i cittadini rappresentano indubbiamente un valore aggiunto per un'azienda di servizi pubblici che intenda mettere a disposizione degli utenti strumenti volti a "dare voce" ai cittadini, in maniera tale da realizzare forme strutturate di dialogo, sviluppando e consolidando una rete di relazioni il più possibile permanente. Una valutazione di questo tipo dovrebbe porre una particolare attenzione alle prassi on-line adottate rispetto alla gestione dei reclami evidenziando la presenza di procedure di segnalazione, di presa in carico, gestite attraverso il web come pure la trasparenza rispetto all'iter procedurale ed all'esito della segnalazione. Gli indicatori di 2° livello di cui è composta questa macroarea sono: Comunicazione online, Comunicazione istituzionale, Customer care, Partecipazione, Reclami e contenzioso.

Lo Sviluppo tecnologico va a considerare la capacità di utilizzo delle tecnologie nel rapporto con l'utenza. Infatti, sia che i servizi on-line vengano gestiti completamente all'interno, sia che vengano esternalizzati, essi comportano elevati livelli di competenza. Nel primo caso, si tratta di disporre di tutte le professionalità necessarie, oltre che di curarne il continuo aggiornamento; nel secondo, si tratta invece di avere un livello di competenza sufficiente ad esercitare un'azione di controllo su quanto viene realizzato. Gli indicatori di 2° livello di cui è composta questa macroarea sono: Qualità server e connessioni, Qualità dell'Html e web design.

3.5.4 Sportelli fisici

A completamento della ricognizione sulle modalità di contatto con l'utenza l'Agenzia ha anche effettuato un'indagine riferita agli sportelli aperti al pubblico di quattro aziende del Gruppo Roma Capitale: Ama s.p.a., Atac s.p.a., Acea s.p.a. e Roma Entrate

s.p.a. (ora AequaRoma s.p.a.) allo scopo di verificare i livelli di qualità erogata presso gli sportelli fisici, realizzata attraverso la rilevazione del livello di qualità di specifici indicatori con metodologie di *mystery client* e osservazione diretta. Rimandando alla lettura del lavoro per maggiori approfondimenti¹⁴, in questa sede si reputa opportuno descrivere brevemente gli indicatori utilizzati (che riguardano separatamente la struttura fisica e l'interazione con l'operatore) suggerendo, laddove applicabile, i relativi valori standard.

Struttura fisica

Questi indicatori prendono in considerazione gli aspetti legati alla struttura dell'ufficio presso cui è localizzato lo sportello e sono raggruppati in 8 macroaree:

1. Parcheggio invalidi.
2. Segnaletica/Manutenzione.
3. Rete trasporto pubblico.
4. Accesso alla struttura (per disabili motori).
5. Condizioni dei luoghi.
6. Condizioni di allestimento.
7. Modalità di gestione della fila.
8. Info e feedback cliente.

Per la macroarea Parcheggio invalidi riguarda la qualità della disponibilità di parcheggio invalidi nei pressi dell'ufficio, la loro distanza dalla struttura e la percorribilità del percorso fino all'ufficio ed è determinata da 3 indicatori: disponibilità di parcheggio per invalidi nei pressi dell'ufficio, distanza dalla struttura, percorribilità del percorso dal parcheggio all'ufficio. L'attenzione a predisporre idonei parcheggi per invalidi nei pressi degli sportelli dovrebbe essere normalmente presente evitando che siano ubicati ad una distanza eccessiva dall'ufficio e che la tratta da percorrere sia agevole.

La macroarea Segnaletica/Manutenzione prende in considerazione la qualità della segnalazione dello sportello nelle aree circostanti e la struttura che lo ospita (se e dove esiste la segnaletica) oltre che di valutare lo stato di manutenzione dell'immobile ed è determinata da 5 indicatori: segnaletica verticale di localizzazione sportello visibile da parcheggio per invalidi, segnaletica verticale di localizzazione sportello visibile dalla fermata bus più vicina, segnaletica verticale di localizzazione sportello visibile da parcheggio per automobilisti, riconoscibilità ufficio tramite insegna/targa sull'edificio, idoneità stato esterno di manutenzione dell'edificio.

La macroarea Rete Trasporto Pubblico ha a riferimento la qualità della disponibilità, frequenza, numerosità, distanza della rete di trasporto pubblico locale rispetto all'ubicazione dello sportello ed è determinata da 5 indicatori: disponibilità/frequenza trasporto pubblico in generale, disponibilità/frequenza autobus, numerosità linee/fermate bus, distanza delle fermate dei bus dalla struttura, distanza delle fermate della metro/ferrovia dalla struttura (ove presente).

La macroarea Accesso alla struttura riguarda la qualità dell'accesso alla struttura per persone con deficit motori, sia su sedia a rotelle sia con difficoltà di deambulazione ed è determinata da 5 indicatori: facilità di accesso in generale, presenza barriere architettoniche, idoneità porta di accesso per persone con deficit motori, presenza di toilette dedicate a portatori di handicap, facilità nell'accesso di persone con deficit motori (presenza di dispositivi quali ascensori, montascale, scivoli, trasporto disabili quando necessario, ecc.).

La macroarea Condizione dei luoghi prende in considerazione la qualità della pulizia, spaziosità, microclima, luminosità dell'ufficio nonché la disponibilità, ubicazione, pulizia e accessibilità delle toilette (ove presenti) ed è determinata da 9 indicatori: pulizia ufficio, spaziosità ufficio, adeguatezza temperatura, qualità dell'aria, luminosità, disponibilità toilette (ove presenti), ubicazione toilette (ove presenti), accesso toilette (ove presenti), pulizia toilette (ove presenti).

La macroarea Condizioni di allestimento riguarda la qualità e disponibilità dell'arredamento, dei posti a sedere, di tavoli/scrittoi, la presenza e visibilità all'ingresso dell'edificio e degli uffici degli orari di apertura e del cartello di divieto di fumare ed è determinata da 6 indicatori: arredamento, disponibilità di posti a sedere, disponibilità tavoli/scrittoi, visibilità orari di apertura al pubblico sulla porta di ingresso principale alla struttura (ove presenti), visibilità orari di apertura al pubblico sulla porta di ingresso alla zona degli sportelli, visibilità del cartello di divieto "Non Fumare". La macroarea Modalità di Gestione della Fila prende in esame la qualità dello sportello relativamente alla segnaletica, all'orientamento, alla individuabilità, al sistema di gestione di accesso (erogatore numeri e display), alla fila fisica e alla riservatezza dell'utente servito ed è determinata da 7 indicatori: segnaletica, capacità di orientamento, facilità di individuazione dello sportello, semplicità di utilizzo dell'erogatore dei numeri accesso (ove presente), display elimina code (ove presente), mo-

¹⁴ Indagine sulla qualità erogata del servizio reso agli sportelli fisici delle imprese di servizio pubblico del Gruppo Comune di Roma (settembre 2009).

dalità della fila fisica, distanza idonea dello sportello per garantire la riservatezza dell'utente.

Infine la macroarea Info e feedback cliente riguarda la qualità dello sportello relativamente alla disponibilità di materiale informativo, di moduli per segnalazioni/reclami e della relativa cassetta per l'inoltro ed è determinata da 3 indicatori: disponibilità del materiale informativo, disponibilità di moduli prestampati per avere un feedback dell'esperienza allo sportello informativo e l'esistenza di una cassetta per la raccolta dei reclami o consigli dei clienti.

Interazione con l'operatore

Questi indicatori prendono in considerazione la qualità della risposta del personale allo sportello e sono raggruppati in 4 macroaree:

1. Aspetto operatore.
2. Cortesia e gentilezza.
3. Risoluzione problemi.
4. Confronto informazioni dal web.

La macroarea Aspetto operatore prende in considerazione la qualità dell'aspetto dell'operatore allo sportello ed è determinata da 4 indicatori: abbigliamento, badge, personale pulito, personale ordinato.

La macroarea Cortesia e gentilezza riguarda la qualità della cortesia e gentilezza dell'operatore allo sportello ed è determinata da 6 indicatori: tempo di attesa accettabile, personale pronto, personale gentile, personale educato, modalità di risposta, personale ringrazia e/o saluta.

La macroarea Risoluzione problemi, è intesa come la capacità e tempistica di risoluzione delle problematiche complesse da parte degli operatori, è determinata da 7 indicatori: personale accorto, personale comprensivo, personale preparato, personale propositivo, personale esaustivo, personale celere, personale risolutivo.

La macroarea Confronto info da web è determinata da 1 solo indicatore: coincidenza delle informazioni reperite tramite web con le informazioni fornite dall'operatore allo sportello.

3.6 La gestione dei reclami

La gestione dei reclami, delle segnalazioni e dei suggerimenti è un processo rilevante e basilare per le amministrazioni e gli esercenti servizi pubblici per molteplici motivi: in primo luogo, consente di migliorare il servizio a seguito degli input provenienti dall'utente, attraverso la loro trasformazione in azioni correttive o preventive; dall'altro, permette di migliorare la qualità percepita e il consenso attorno alla stessa organizzazione e ai servizi/prodotti erogati, raggiungendo così il duplice scopo di migliorare e monitorare più in generale la qualità dei servizi, e di diffondere l'immagine di un'amministrazione attenta ai bisogni e ai feedback dei suoi cittadini/utenti.

Mentre il nostro ordinamento, soprattutto con le ultime novità normative, ha sufficientemente delineato il concetto di obbligo e di rispetto degli standard di qualità da parte dei gestori di servizi pubblici garantendo nel contempo una serie di diritti agli utenti [cfr. Par. 3.3], altrettanto non può dirsi per l'aspetto definitorio relativo ai reclami con riferimento all'ambito dei servizi pubblici. Una delle conseguenze più diffuse che è possibile riscontrare, è nell'utilizzo dei termini reclamo e segnalazione con

un significato pressoché identico. Come ha avuto modo di specificare l'Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Genova in un suo recente parere¹⁵ il reclamo è "l'atto introduttivo di procedimento non contenzioso con il quale l'utente espone al gestore i fatti (e le prove) che giustificano la sua doglianza, con lo scopo di ottenere una riparazione in forma specifica o per equivalenti del danno patito dal reclamante (e con riserva di successiva azione giurisdizionale)". Poiché la normativa è assai chiara in termini di CQS e relativi obblighi, il reclamo, come precisa la summenzionata Autorità, "può avere ad oggetto non solo le violazioni di norme legislative poste a tutela dei consumatori e degli utenti, ma anche violazioni degli obblighi e degli impegni previsti nella Carta dei servizi". Ben diversa è la segnalazione che "a differenza del reclamo, può essere riferita al principio di partecipazione degli utenti all'erogazione dei servizi pubblici, al loro monitoraggio e al loro controllo diffuso: essa è, appunto, un atto partecipativo" ovvero uno "strumento con cui l'utente comunica con l'Amministrazione per renderla edotta di una certa situazione, di un certo problema che può essere evitato".

¹⁵ Autorità per i servizi pubblici, Delibera n. 8/2013.

Inoltre il reclamo costituisce un importante fattore chiave nel processo di valutazione della qualità dei servizi pubblici e, insieme alle segnalazioni, contribuisce 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 (ora Roma Capitale) con lo scopo di definire:

- 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.

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

L'art. 1 c. 6 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 (ora Roma Capitale) 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 CQS. Un altro aspetto riguarda i monitoraggi sull'andamento dei reclami relativi alle aziende, società o altri soggetti partecipati o collegati a Roma capitale 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 non specificando tuttavia in modo esaustivo il significato di "andamento dei reclami".

Pur in assenza di una chiara specificazione regolamentare sulle modalità di svolgimento dei monitoraggi, l'Agenzia ha effettuato una ricognizione dell'andamento dei reclami nel triennio 2010-2012 per le aziende/enti del Gruppo Roma Capitale esercenti servizi pubblici (Acea, Aequa Roma, Agenzia Roma servizi per la mobilità, Ama, Atac, Istituzione Biblioteche di Roma, Fondazione Bioparco, Farmacap, Fondazione Musica per Roma, Palaexpo, Zètema) nonché del Dipartimento Comunicazione e Diritti dei Cittadini limitatamente ai reclami ricevuti relativi alle aziende capitoline.

Nel prosieguo del paragrafo verrà fornita una breve

descrizione per ciascuna azienda/ente per concludere con alcune considerazioni conclusive.

Gruppo Acea

Nella Tav. 3.6.1 è riportato l'andamento dei reclami ricevuti dalle varie società del Gruppo Acea nel triennio 2010-2012. Si specifica che per Acea Energia sono riportati gli stessi indicatori rendicontati all'Aeeg mentre per gli altri servizi sono indicati i volumi evasi in base alle classificazioni in uso nelle diverse società del gruppo.

Per ciò che concerne Acea Energia, i reclami (Servizio Maggior Tutela) sono quasi raddoppiati passando da 4.120 del 2010 a 7.147 del 2012 e, come ci comunica la stessa società, ciò è principalmente da attribuire all'introduzione del nuovo sistema di gestione delle utenze, adottato in risposta al dettato dell'Aeeg in tema di unbundling (separazione tra distribuzione e vendita). Le risposte entro i 40 giorni solari sono state effettuate con percentuali oscillanti tra il 21% e il 74% dei casi.

Analoga tendenza si osserva per quanto riguarda Acea ATO2 (da 5.557 del 2010 a 12.700 del 2012) che la società spiega con l'introduzione, nel 2011, della tariffa unica, della tariffa agevolata per i clienti in condizioni di disagio economico e del nuovo piano di fatturazione (da semestrale a trimestrale) e, relativamente al 2012, a un ulteriore conguaglio tariffario approvato dalla Conferenza dei sindaci nonché all'emergenza idrica che si è verificata in alcuni comuni della provincia di Roma. La percentuale di reclami evasi si è mantenuta entro il 92-96% anche se non è stato specificato un termine temporale.

Più o meno stabile nel triennio la numerosità dei reclami annui ricevuti per quanto riguarda l'illuminazione pubblica (circa 1.200) e la percentuale di evasione entro 30 giorni (circa 92%).

Aequa Roma

La società più che un vero sistema di gestione dei reclami possiede un processo di rilevazione della soddisfazione del cittadino effettuato tramite questionari che ha assunto carattere strutturale dal mese di dicembre 2012. Inoltre, è stato scelto di far emergere, nel questionario, il suggerimento piuttosto che il reclamo.

Ama

Nella Tav. 3.6.2 è riportato l'andamento dei reclami di Ama nel triennio 2010-2012, con la puntualizzazione che poiché dai dati ricevuti non compariva esplicitamente il termine "reclami" si sono assunti come tali i dati relativi ai "disservizi" tralasciando quelli riguardanti le "informazioni", i "servizi" e le "verifiche". Si osserva che il numero complessivo dei reclami è

Tav. 3.6.1 Andamento dei reclami nel triennio 2010-2012 per le società del Gruppo Acea

	2010	2011	2012
Acea Energia - Servizio Maggior Tutela	4.120	4.393	7.147
<i>Risposta reclamo MT entro 40 gg solari</i>	66%	36%	58%
Acea Energia - Mercato libero	3.650	2.391	4.455
<i>Risposta reclamo ML entro 40 gg solari</i>	59%	21%	74%
Acea Distribuzione - Illuminazione pubblica	1.207	1.264	1.171
<i>di cui evasi entro 30 giorni</i>	92%	92%	93%
Acea ATO2 – Servizio Idrico Integrato	5.557	7.193	12.700
<i>di cui evasi</i>	96%	96%	92%

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Acea.

Tav. 3.6.2 Andamento dei reclami nel triennio 2010-2012 per Ama

	2010	2011	2012
Mancato spazzamento	10.336	14.285	12.117
Contenitore carta pieno	11.945	10.101	7.558
Contenitore multimateriale pieno	12.812	7.452	6.290
Cassonetto RSU danneggiato o bruciato	5.020	7.371	5.821
Mancata raccolta	5.683	5.160	4.251
Cumuli di immondizia o mancata pulizia	3.003	4.695	5.066
Totale	48.799	49.064	41.103

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Ama.

diminuito passando da 48.799 del 2010 a 41.103 del 2012. La prima causa di doglianza riguarda il mancato spazzamento con una diminuzione solo dal 2011 al 2012, mentre per quanto concerne i contenitori di carta e multi materiale pieni si nota una marcata decrescita del numero dei reclami con una diminuzione percentuale rispettivamente di circa il 40% e il 50% rispetto al 2010. Per contro, aumentano i reclami relativi ai cumuli di immondizia o la mancata pulizia (da circa 3.000 a circa 5.000).

Atac

L'andamento dei reclami nel triennio di riferimento osserva un marcato aumento del numero complessivo passando da 5.301 del 2010 e ai 5.748 del 2011, a 13.000 del 2012. Non è stato possibile ottenere maggiori informazioni riguardo alla tipologia di reclamo pervenuto in quanto solo recentemente è stata ripristinata dal punto di vista informatico la suddivisione in categorie. Per contro, dai dati forniti dall'azienda si evince che la maggior parte delle istanze ricevute (e tra queste i reclami) è stata inviata tramite modulo del sito web e posta elettro-

nica, raggiungendo nel 2012 circa il 72% dei casi.

Istituzione Biblioteche di Roma

Dai dati forniti dall'Istituzione non è stato possibile enucleare informazioni sui reclami in quanto i valori sono suddivisi esclusivamente per canale di accoglimento (060606, Chiedi al bibliotecario, info@bibliotecadiroma.it) e riguardano nel loro insieme richieste di informazioni, segnalazioni e suggerimenti per il miglioramento dei servizi (per circa 2.100 istanze nel triennio) non essendo disponibile alcuna ulteriore disaggregazione. Le risposte sono comunque fornite entro i 30 giorni.

Fondazione Bioparco

L'andamento dei reclami della Fondazione Bioparco evidenzia che la quasi totalità delle doglianze annali (circa 50 su 70) riguarda il servizio della ristorazione (gestito esternamente) dovute sia per lo scarso rapporto qualità/prezzo dei generi alimentari, sia per la qualità mediocre del servizio catering per le feste di compleanno nonché per la forte carenza di pulizia dei servizi igienici del "Caffè del Parco" [Tav. 3.6.3].

Tav. 3.6.3 Andamento dei reclami nel triennio 2010-2012 per la Fondazione Bioparco

	2010	2011	2012
Assenza biglietto agevolato famiglie	5	6	5
Assenza deposito bagagli/dog sitting	4	4	2
Uscita obbligata dal negozio 'Libreria al Bioparco	6	9	6
Indicazioni poco precise per arrivare al Bioparco	4	4	3
Scarsa qualità servizio ristorazione/scarsa pulizia servizi igienici	56	49	52
Totale	75	72	68

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Fondazione Bioparco.

Tav. 3.6.4 Andamento dei reclami nel triennio 2010-2012 per Farmacap

	2010	2011	2012
Disservizio telemonitoraggio	8	10	-
Altri disservizi	4	1	2
Totale	12	11	2

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Farmacap.

Tav. 3.6.5 Andamento dei reclami nel triennio 2010-2012 per la Fondazione Musica per Roma

	2010	2011	2012
Accoglienza	2	2	2
Servizio informazioni	-	-	1
Concerti/Eventi/manifestazioni	23	19	12
Accessibilità	-	-	1
Accessibilità/Handicap	-	3	2
Struttura	2	-	6
Sicurezza	1	-	-
Acustica	1	16	1
Parcheggi	-	-	2
Totale	29	40	27

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Fondazione Musica per Roma.

Farmacap

L'andamento dei reclami nel triennio 2010-2012 per Farmacap mostra una drastica diminuzione del seppur limitato numero dei reclami che passano da 12 nel 2010 a 2 nel 2012 [Tav. 3.6.4]. La motivazione più frequente è stata quella relativa ai disservizi sul tele monitoraggio.

Fondazione Musica per Roma

L'andamento dei reclami nel triennio 2010-2012 per la Fondazione Musica per Roma evidenzia che la doglianza più frequente (circa la metà dei 30-40 reclami annui) riguarda i concerti, eventi e manifestazioni e, nello specifico, fattori di qualità quali la gestione/organizzazione dell'evento e le attività di vendita [Tav. 3.6.5]. La Fondazione specifica che tutti i reclami sono stati conciliati tranne quattro relativi al 2012.

Palaexpo

I dati relativi ai reclami nel triennio 2010-2012 di Palaexpo mostrano una tendenza di marcata diminuzione (da 56 del 2010 a 12 del 2012). Secondo l'azienda, il relativamente elevato numero di reclami protocollato nel 2010 coincide con il periodo espositivo della mostra "Caravaggio" che, a causa della sua straordinaria affluenza, ha fatto registrare, prevedibilmente, anche un rapporto più "complicato" con i moltissimi visitatori. Inoltre, la diminuzione delle doglianze potrebbe essere stata determinata dalla distribuzione al pubblico dei cartoncini "la tua opinione ci interessa" che ha reso più semplice e agile il dialogo con i visitatori rendendo, di fatto, superflua per molti di essi la procedura del reclamo ufficiale. A tutte le istanze è stata fornita una regolare risposta entro 24 ore [Tav. 3.6.6].

Tav. 3.6.6 Andamento dei reclami nel triennio 2010-2012 per Palaexpo

	2010	2011	2012
Qualità dei servizi	12	7	5
Sistema di prenotazione	12	-	1
Prezzi e convenzioni	3	4	2
Membership program	3	1	-
Problemi legati all'affollamento del pubblico	16	5	3
Illuminazione	-	-	1
Varie	10	-	-
Totale	56	17	12

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Palaexpo.

Tav. 3.6.7 Andamento dei reclami nel triennio 2010-2012 per Agenzia Roma Servizi per la Mobilità

	2010	2011	2012
Reclami	4	28	9
Segnalazioni di reclamo di competenza Atac	544	5.225	1.942

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Agenzia Roma Servizi per la Mobilità.

Tav. 3.6.8 Andamento dei reclami nel triennio 2010-2012 per Zètema

	2010	2011	2012
Reclami Sistema musei civici	1.001	1.853	868
Reclami 060608/PIT	163	221	337
Reclami Dipartimento Cultura	11	15	11
Totale	1.175	2.089	1.216

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Zètema.

Agenzia Roma Servizi per la Mobilità

I reclami nel triennio per l'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità hanno avuto un andamento oscillante che si è mantenuto comunque su valori inferiori alla decina eccezion fatta per il 2011 (28 istanze, Tav. 3.6.7). Molto più numerose sono state le segnalazioni di reclamo pervenute all'Agenzia ma di competenza Atac che hanno mostrato un picco (più di 5.000) nel 2011 per scendere poi a quasi 2.000 nel 2012. I dati relativi alle istanze evase sono stati forniti in maniera aggregata (suggerimenti, reclami su servizi, richieste di verifica, richieste di informazioni) per cui non è stato possibile enucleare il valore di interesse.

Zètema Progetto Cultura

I reclami relativi a Zètema hanno mostrato un forte aumento nel 2011 e una marcata diminuzione nel 2012 [Tav. 3.6.8]. Le doglianze più frequenti hanno riguardato i musei civici che nel biennio 2010-2011 hanno rappresentato circa l'85-90% dei casi. Nel 2012 è invece cresciuta percentualmente la fre-

quenza relativa ai reclami sullo 060608 e sui PIT (28%) mentre è diminuita quella sui musei (71%). I tempi medi di risposta sono stati tutti inferiori ai 30 giorni mentre le risposte in ritardo sono state dell'ordine di pochi punti percentuali.

Dipartimento Comunicazione e Diritti dei cittadini

Nella Tav. 3.6.9 è riportato il numero di reclami ricevuti tramite le varie strutture amministrative di Roma Capitale e riguardanti le varie aziende capitoline. Si osserva che il maggior numero di doglianze ha riguardato Acea (circa 2.000 nel triennio), seguita da Ama (circa 1.600) ed Atac (circa 1.000). Secondo la procedura seguita queste istanze sono state inoltrate alle aziende competenti. Dalla disamina dei dati forniti dalle aziende è possibile fornire alcuni spunti di riflessione:

– **Definizione di reclamo.** L'analisi dei dati ha evidenziato in più di un caso come non sia ancora ben chiara la definizione di reclamo [cfr. l'introduzione di questo paragrafo] e tutto ciò appare più

Tav. 3.6.9 Andamento dei reclami nel triennio 2010-2012 ricevuti dal Dipartimento Comunicazione e Diritti dei cittadini, di competenza delle aziende del Gruppo Roma Capitale

	2010	2011	2012
Ama	483	603	532
Acea	551	822	665
Atac	201	360	492
Farmacap	-	1	-
Roma Entrate	5	-	-
Roma Multiservizi	1	-	-

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati del Dipartimento Comunicazione e Diritti dei cittadini.

critico se si pensa che non tutte le aziende hanno emanato la CQS o hanno dichiarato indicatori di qualità specifici per i servizi resi.

- **Forte disomogeneità nella rendicontazione dei reclami.** Se è comprensibile che ciascuna azienda utilizzi un sistema di gestione CRM differente (basico o evoluto che sia), non è altrettanto ragionevole che la relativa reportistica vari in maniera assai marcata da una realtà all'altra.
- **Gamma di informazioni fornite.** Ad una richiesta generica dell'Agenzia, i dati forniti dalle aziende sono stati assai diversi tra loro in relazione alla loro completezza informativa. Non tutte le aziende hanno fornito una disaggregazione per categoria (es. reclami relativi alla bigliettazione, alle fatture, al front-office, ecc.), per modalità di ricezione (es. sito web, fax, email, telefono, sportello), per tempistica di risposta (entro 30 giorni), per esito finale (es. evasi, conciliati, ecc.).

Il Regolamento reclami ha avuto l'indubbio merito di porre l'attenzione sulla procedura da seguire prescrivendo alle aziende l'adozione di standard di qualità previsti per l'amministrazione attraverso l'inserimento nei contratti di servizio di apposite clausole.

Negli anni si è constatato purtroppo un calo di attenzione su questo aspetto laddove nel migliore dei casi si è avuto all'interno del rapporto contrattuale solo un generico riferimento al Regolamento senza ulteriori specificazioni. La carenza nella fase prescrittiva si è riflettuta inevitabilmente nel successivo

monitoraggio, in quanto quasi mai si è registrato l'invio spontaneo all'Agenzia da parte delle aziende dei dati riguardanti la gestione dei reclami nonostante questo fosse stato specificatamente previsto (art. 1, c. 6 del Regolamento). La difficoltà di improntare un monitoraggio deriva, come detto, anche dalla disomogeneità dei dati ricevuti, problema che si sarebbe potuto superare se all'interno dei contratti di servizio fosse stato incluso un modello predefinito previsto d'altronde dalle stesse norme regolamentari.

La diretta conseguenza di tutto questo è che viene meno la funzione strategica che può fornire una corretta e soprattutto completa analisi dell'andamento dei reclami e delle segnalazioni, istanze queste che devono servire all'Amministrazione per evidenziare le aree con maggiore criticità e maggiore rilevanza per la qualità della vita dei cittadini nelle quali investire risorse. Ne è a riprova il fatto che non è mai stata effettuata un'analisi di soddisfazione relativa alla gestione dei reclami, segnalazioni e suggerimenti che invero il Regolamento ne prescriveva la realizzazione con cadenza almeno annuale.

Per quanto detto sopra, una revisione del vigente Regolamento sarebbe certamente auspicabile non solo per aggiornare le sue prescrizioni con l'evoluzione normativa, ma per rendere ancora più cogenti gli obblighi delle aziende/enti di Roma Capitale in termini di gestione e di rendicontazione. Tutto questo dovrà poi necessariamente tradursi in idonee clausole nei contratti di servizio.