

Carte di Qualità dei Servizi

CONTENUTI MINIMI A TUTELA DEI CONSUMATORI-UTENTI



PRIMA OFFICINA DELLA CONCILIAZIONE

OSSERVATORIO SUI CONFLITTI E LA CONCILIAZIONE / ISTITUTO JEMOLO

ROMA, 5 LUGLIO 2022

*La Carta di Qualità è
un **patto**
un **impegno**
un **vincolo**
tra gli erogatori dei servizi e gli utenti*

*l'adozione delle Carte di qualità
la loro previsione nei Contratti di Servizio
il coinvolgimento e la consultazione delle associazioni dei
consumatori-utenti*

sono obblighi di legge

- × Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994
“Principi sull’erogazione dei servizi pubblici”
- × DL n. 163 del 12 maggio 1995
legge n. 273 dell’11 luglio 2012, “Misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell’efficienza delle PA”
- × Legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (Finanziaria 2008)
- × D.Lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009
in materia di efficienza e trasparenza delle PA
- × D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Decreto Trasparenza)

E inoltre:

- × Delibera Civit n. 88/2010 “Linee Guida per la definizione degli standard di qualità”
- × Delibera Civit n. 3/2012 “Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici”
- × Accordo 26 settembre 2013 della Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-Città e Autonomie Locali, con Linee Guida per l’individuazione dei principi e degli elementi minimi dei Contratti di Servizio e delle Carte di Qualità dei sspll *con particolare riferimento al ruolo delle associazioni dei consumatori-utenti*

- × **elenco dei servizi** forniti direttamente al cittadino (caratteristiche, modalità di erogazione, tipologia di utenza)
- × **dimensioni della qualità** ed eventuali dimensioni aggiuntive
- × uno o più **indicatori** per misurare ciascuna dimensione
- × **standard di qualità** dei servizi: valori standard definiti dall'Amministrazione
- × processo di **gestione** degli standard
 - × definizione di **ruoli, impegni e responsabilità**
 - × processo di **monitoraggio** continuo e verifica
 - × gestione dei **reclami** e **canali di contatto** (nominativi, modulistica, tempi)
 - × coinvolgimento degli **stakeholder**
 - × indagini sul grado di **soddisfazione** degli utenti
 - × modalità di **aggiornamento annuale**
 - × meccanismi di **indennizzo automatico** e forfetario
 - × modalità di **comunicazione** (accessibile, trasparente) degli standard e delle azioni di miglioramento attuate o previste

Livelli di qualità che gli erogatori dei servizi devono rispettare e garantire

Sono misurati attraverso **indicatori** per ognuno dei quali deve essere definito un **valore programmato**.

Per individuare gli standard di qualità le PA devono definire:

- × la **mappa dei servizi erogati**
 - 1.1 principali caratteristiche
 - 1.2 modalità di erogazione
 - 1.3 tipologia di utenza
- × le **dimensioni** della qualità
- × le modalità di elaborazione degli **indicatori**
- × le modalità di definizione degli standard (benchmarking, serie storiche), soggetti a **revisione annuale**
- × **pubblicizzazione**

La qualità effettiva dei servizi è rappresentata da molteplici dimensioni

Dimensioni rilevanti

- × **accessibilità** (fisica e multicanale)
- × **tempestività** (tempo tra la richiesta e l'erogazione)
- × **trasparenza** delle informazioni (a chi, cosa e come richiederle)
- × **efficacia** (rispondenza tra prestazione e aspettative degli utenti)
 - × conformità (alle norme)
 - × affidabilità (coerenza)
 - × compiutezza

Dimensioni aggiuntive

Continuità, elasticità, flessibilità, equità, efficienza, empatia ...

Misure o rapporti tra misure in grado di rappresentare un certo fenomeno

Ad ogni indicatore è associato un valore programmato

Per la definizione del valore programmato si deve tenere conto innanzi tutto di quanto eventualmente già fissato nel Contratto di Servizio o nelle previsioni stabilite da leggi, regolamenti o altri provvedimenti

Requisiti

- × **rilevanza**
- × **accuratezza**
- × **temporalità**
- × **fruibilità**
- × **interpretabilità**
- × **coerenza**

Il metodo di rilevazione deve essere costante, affinché i dati siano confrontabili nel tempo

Dati facilmente comprensibili e utilizzabili per l'analisi

PA digitale

L'utilizzo delle **tecnologie informatiche** (ICT) e della rete Internet consente di

- × **innovare** le attività e lo svolgimento dei procedimenti amministrativi, perseguendo gli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità
- × aprire **nuovi canali di comunicazione** e nuovi spazi di partecipazione perseguendo gli obiettivi di trasparenza e democraticità
- × migliorare l'erogazione dei servizi pubblici aprendo nuove possibilità di contatto e offrendo **nuovi servizi**

Comunicazione

- × rendere il linguaggio amministrativo semplice, chiaro, sintetico, immediato
- × adattare la forma e lo stile ai destinatari della comunicazione (target utenti)

Processo volto a rilevare il grado di soddisfazione degli utenti nell'ottica del miglioramento del servizio offerto. Serve a:

- × rilevare esigenze, bisogni, aspettative esplicite e latenti degli utenti
- × rilevare la percezione della qualità del servizio offerto
- × raccogliere idee e suggerimenti per migliorare l'erogazione dei servizi
- × verificare l'efficacia delle policies e la rispondenza ai bisogni reali dei destinatari
- × rafforzare il livello di fiducia, partecipazione e ascolto tra cittadini e PA

Principi generali

- × partecipazione degli stakeholder (costituzione di comitati ecc.)
- × certezza ed efficacia del processo partecipativo (consultazione preventiva)
- × trasparenza, circolarità e terzietà del monitoraggio della qualità
- × economicità e sostenibilità del sistema di monitoraggio e partecipazione

Contenuti minimi

- × inserimento *chiaro* nei Contratti di Servizio di quanto previsto dalla Finanziaria 2008
- × individuazione di forme di gestione della partecipazione (Protocolli d'Intesa)
- × standard minimi di qualità e obiettivi di miglioramento
- × copertura dei costi dei servizi e delle spese
- × sistema di monitoraggio (almeno semestrale)
- × meccanismi di risoluzione delle controversie (conciliazione) e indennizzi automatici

Contenuti minimi a tutela dei consumatori utenti

Contenuti minimi a tutela dei consumatori-utenti individuati nell'ambito del **Gruppo di Lavoro** con l'Osservatorio sui Conflitti e la Conciliazione della Regione Lazio

- × previsione di aggiornamento della Carta di Qualità
- × modalità per porgere reclamo
- × modalità per risolvere i conflitti (indennizzi, rimborsi)
- × strumenti di controllo e verifica (Tavolo con le associazioni, Osservatori ecc.)
- × presenza di una procedura formalizzata

A Roma vige il **Protocollo di Intesa tra l'Amministrazione, l'Agenzia e le associazioni dei consumatori-utenti** riconosciute (DGCa 67/2015) che dà applicazione concreta a quanto previsto nella Finanziaria 2008

L'applicazione del Protocollo garantisce la partecipazione diretta e il coinvolgimento dei cittadini utenti:

- × nel processo di valutazione e approvazione delle Carte di Qualità (oltre che dei Contratti di Servizio)
- × nella rilevazione della soddisfazione (customer/citizen satisfaction, indagini di qualità percepita) attraverso consultazioni periodiche e specifici panel

*Tra le funzioni dell'ACoS espressamente previste dall'atto istitutivo (DCC 39/2002), vi è quella di **valutare la conformità delle carte dei servizi** predisposte dai singoli soggetti erogatori dei Servizi Pubblici Locali alla normativa vigente (art. 4, lett. c), oltre che l'obbligo di esprimere pareri preventivi sui Contratti di Servizio*

*Nell'ambito del Protocollo è istituito un **Tavolo permanente di confronto**, presieduto e coordinato dal Sindaco, dall'Assessorato di volta in volta competente o delegato ai rapporti con le Associazioni*

Come funziona

Il Tavolo si riunisce periodicamente, anche insieme alle aziende e alle strutture interessate, in occasione dei **rinnovi delle Carte** e dei Contratti di Servizio, ma anche per discutere i temi di maggiore urgenza e interesse per la collettività

Resta salva la possibilità per le Associazioni e l'Agenda di svolgere **attività autonome** di monitoraggio al di fuori del Tavolo permanente

Il Tavolo può essere **convocato esclusivamente** dall'Assessorato delegato, mentre il Dipartimento con il quale la società/azienda ha stipulato il Contratto di Servizio può solo richiederne o sollecitarne la convocazione

*Tra le funzioni dell'ACoS espressamente previste dall'atto istitutivo (DCC 39/2002), vi è quella di **valutare la conformità delle carte dei servizi** predisposte dai singoli soggetti erogatori dei Servizi Pubblici Locali alla normativa vigente (art. 4, lett. c), oltre che l'obbligo di esprimere pareri preventivi sui Contratti di Servizio*

Deliberazione del Consiglio Comunale 20/2007, *Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori dei ssppl*

Tra gli obiettivi, potenziare gli strumenti di controllo a disposizione dell'Amministrazione e di tutela degli utenti

È espressamente previsto dal Consiglio Comunale di Roma (Assemblea Capitolina) che la Carta di Qualità sia inserita tra i **contenuti fondamentali** dei Contratti di Servizio

*«I Contratti di Servizio devono contenere specifiche previsioni in merito a (...) d) le garanzie a tutela degli utenti, **con particolare riferimento alle Carte di Qualità**»*

*«Tutti gli impegni assunti dall'esercente nel Contratto di Servizio **devono essere riportati nelle Carte di Qualità**, assicurandone la più ampia diffusione»*

*«La Carta dei Servizi deve fare riferimento (...) alle modalità di **tutela degli utenti**, introdurre procedure di reclamo semplici, accessibili, di facile utilizzazione»*

All'Agenzia è conferito ruolo di supporto all'Assemblea Capitolina nelle attività di indirizzo, vigilanza e controllo in materia di servizi pubblici

Ricognizione delle Carte di Qualità adottate dai gestori dei sspll capitolini	PREVISIONE DI AGGIORNAMENTO	MODALITÀ PER PROPORRE RECLAMO	MODALITÀ DI INDENNIZZO	MODALITÀ PER ADIRE VIE CONCLIATIVE	STRUMENTI PARTECIPATIVI DI MONITORAGGIO E CONTROLLO	PROCEDURA FORMALIZZATA	ULTIMA PUBBLICAZIONE
Igiene Urbana (AMA)	X	X	X	(da definirsi)	X		2019
TPL (ATAC)	X	X	X	(da definirsi)	X		2021
SII (ACEA ATO2)	X	X	X	X		X	2020
Distribuzione Gas (ITALGAS)			X				2020
Farmacie Comunali (FARMACAP)		X					?
Servizi Museali (ZETEMA)	X	X	X		X		2020
Servizi Turistici (ZETEMA)	X	X	X		X		2021
Gestione Strutture (Palaexpo)	X	X	X				(2019)
Servizi Municipali (15 Municipi)	X	X	X				2020/ 2021
Servizi Scolastici (Dipartimento Scuola)	X	X	X				2021
Riscossione Tributi (AEQUA ROMA)	X	X	X				2018

Note alla Tavola

- × AMA e ATAC si avvalgono del Protocollo di intesa tra Roma Capitale, l'Agencia e le Associazioni riconosciute (DGCa 67/2015)
- × Per ATAC, il ristoro *non* riguarda il ritardo di bus e metro (solo malfunzionamenti MEB e parcometri), in quanto le linee urbane viaggiano “a tratta” e non “a orario”
- × Quella di Italgas non è una vera e propria Carta di Qualità, ma un'informativa sui livelli di qualità commerciale
- × I servizi municipali comprendono: URP, SUAP, entrate, servizi anagrafici, sociali, educativi, sportivi, ambientali
- × Tutti i gestori prevedono rilevazioni della soddisfazione dell'utenza. Per i servizi museali e turistici (Zètema), è istituito uno specifico Ufficio Carta dei Servizi
- × per le Farmacie comunali e Palaexpo l'anno di riferimento non è esplicitato

Nel caso di Palaexpo, l'anno 2019 è desunto da alcuni riferimenti inseriti nella Carta, quali l'acquisizione di Macro e Mattatoio e la cessione della Casa del Jazz, avvenute nel 2018, mentre non sono nominati il RIF – Museo delle Periferie (nato nel 2020) e la Sala Santa Rita, riaperta e affidata al Polo del Contemporaneo nel 2021

Principali aspetti emersi

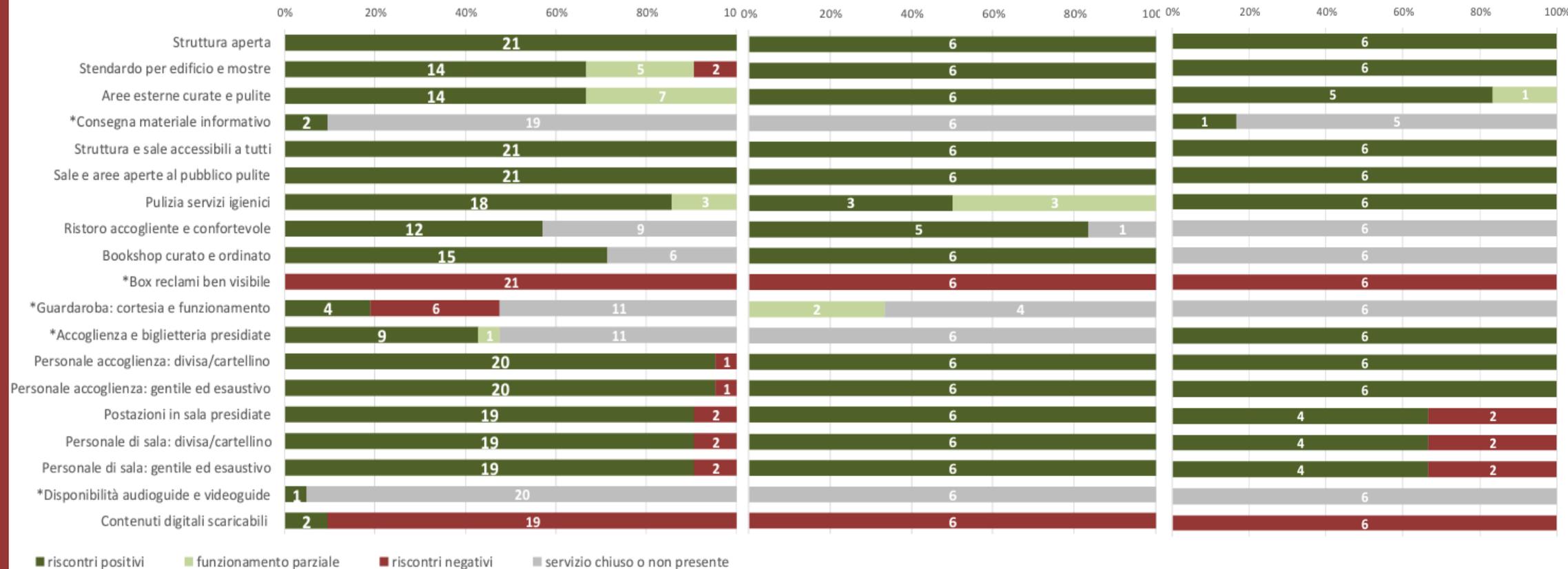
- × Non in tutti i Contratti di Servizio è prevista l'adozione della Carta di Qualità (Roma TPL, Roma Metropolitane, servizi strumentali per le Biblioteche gestiti da Zètema e Areti per l'illuminazione pubblica)
- × Anche dove previsto nel CdS, non tutti i gestori hanno prodotto una Carta di Qualità (Roma Servizi per la Mobilità, Call Center 060608, servizi cimiteriali)

Per RSM e Cimiteri (AMA), i gestori sono in attesa di ricevere riscontro e indicazione da parte di Roma Capitale per la pubblicazione della Carta

- × Molte Carte non prevedono modalità alternative di soluzione delle controversie (conciliazione e arbitrato) più snelle e meno onerose dei procedimenti ordinari
- × la previsione di aggiornamento annuale è rispettata solo da ATAC e servizi municipali, ogni 2 anni per Zètema e periodica per tutti gli altri
- × Solo Acea Ato2 (idrico) prevede una procedura formalizzata di conciliazione (Protocollo di Intesa con le associazioni e Regolamento procedura alternativa)
- × Omogeneità e coerenza di forme e contenuti per i servizi alla persona e al territorio (Municipi, Dipartimento Scuola), evidentemente frutto di un lavoro sinergico

Canali di contatto con l'utenza, il «caso» Palaexpo e Musei in Comune

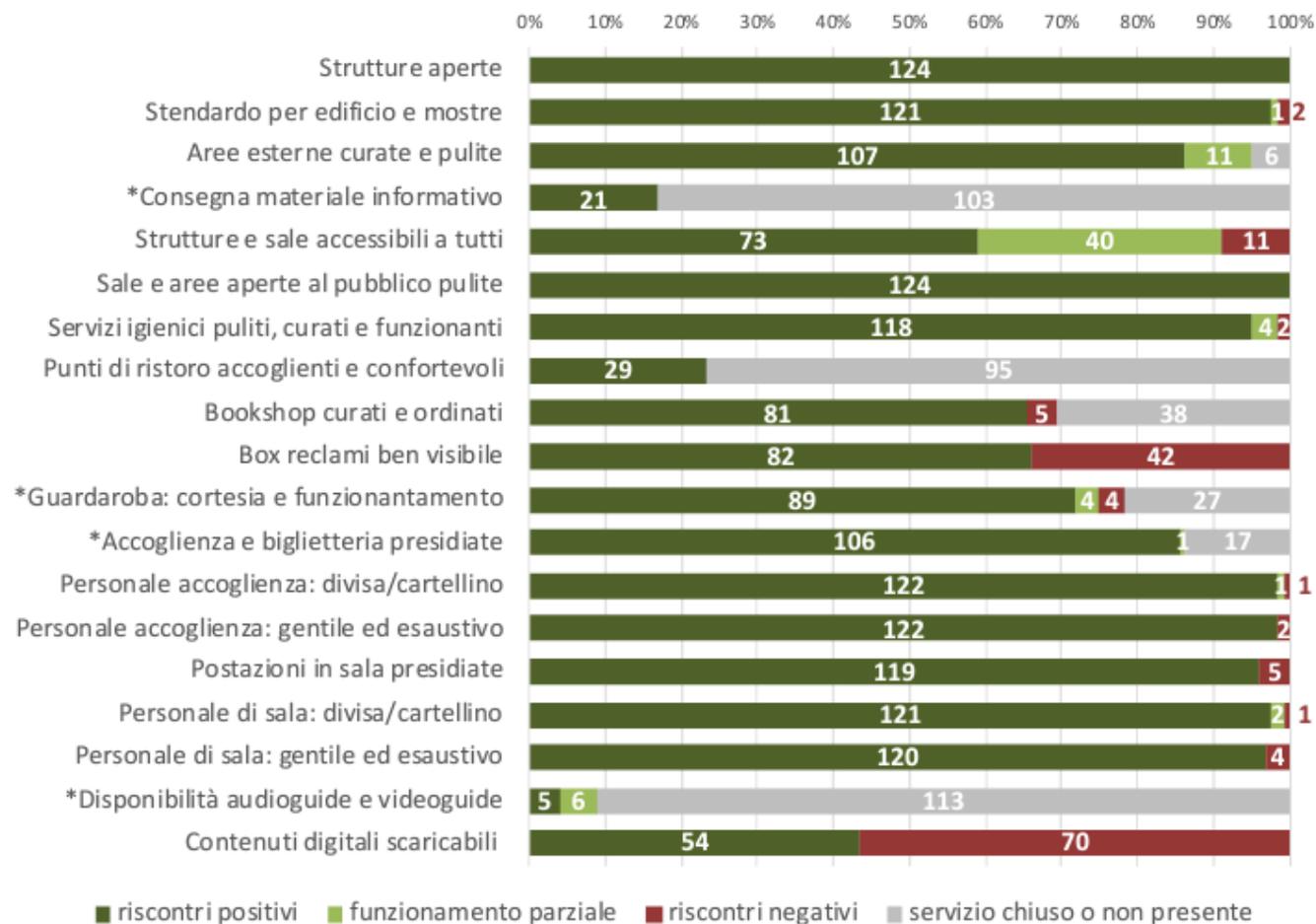
Riscontri del monitoraggio di qualità erogata al Palazzo delle Esposizioni, Macro e Mattatoio



* Nel caso di Palaexpo, servizio soggetto alle restrizioni per l'emergenza sanitaria in atto.

Canali di contatto con l'utenza, il «caso» Palaexpo e Musei in Comune

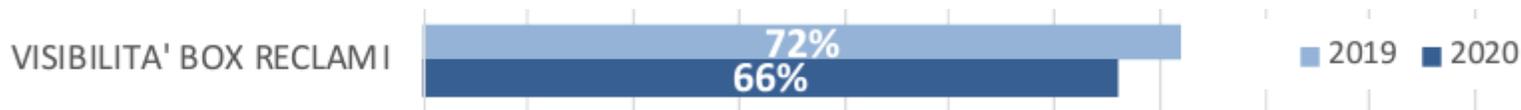
Riscontri del monitoraggio di qualità erogata dei servizi Musei in Comune



(*) Servizi soggetti alle restrizioni per l'emergenza sanitaria in atto. Il guardaroba nei musei è sempre con armadietti.

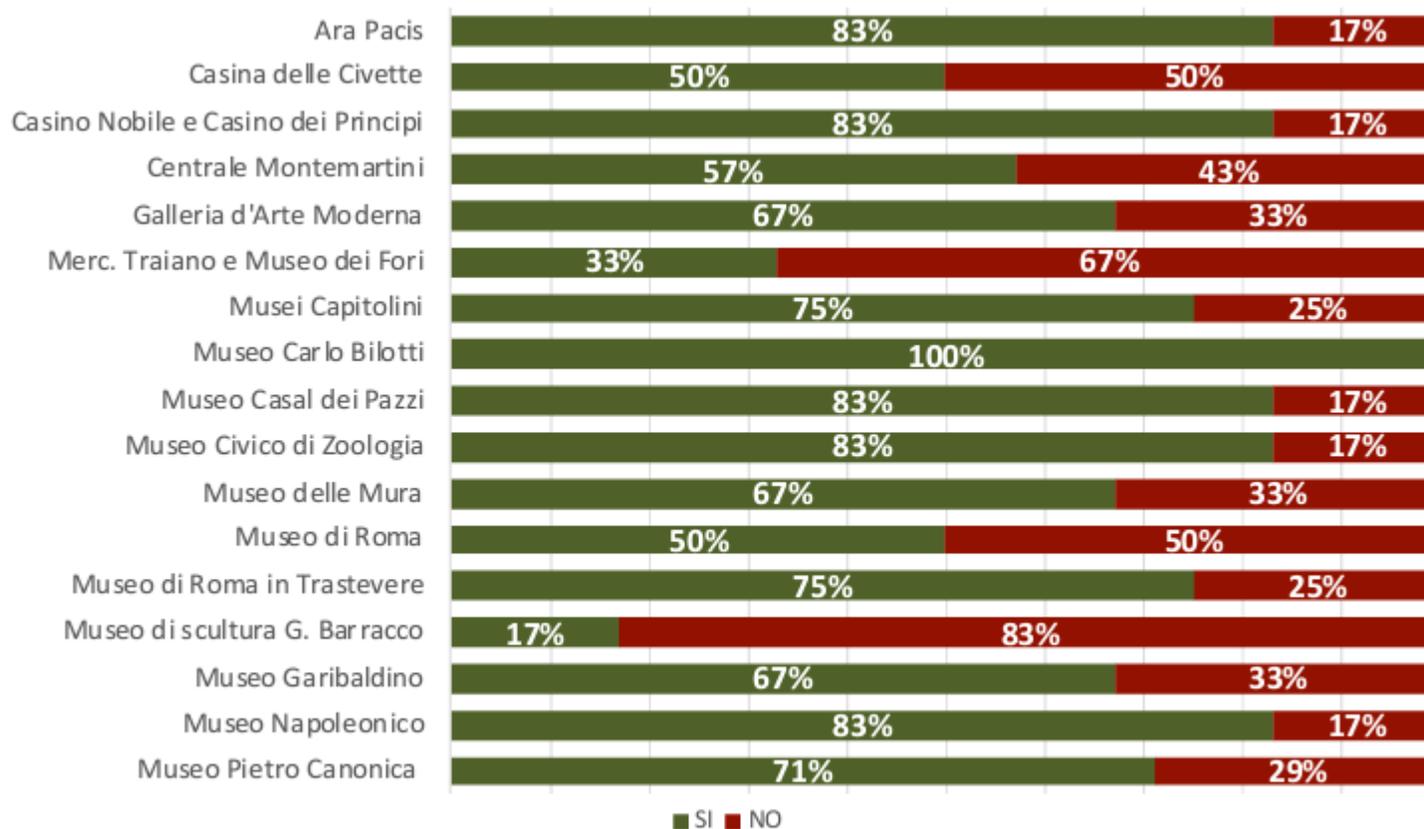
Tutte le variazioni riscontrabili nel confronto tra i due anni considerati sono in qualche modo riferibili alla messa in atto di **regole precauzionali** relative alla biglietteria e allo scambio diretto di materiali non sanificabili

Visibilità box reclami: riscontri positivi per i Musei in Comune (confronto 2019-2020)



Canali di contatto con l'utenza, il «caso» Palaexpo e Musei in Comune

Musei in Comune: il box per i reclami è esposto in modo ben visibile?



FONTE: ACOS 2020.

Scarsa visibilità del box reclami. Solo in alcuni casi sono state trovate delle soluzioni alternative alla sospensione del servizio per pericolo contagio. In alcuni musei, ad esempio, al posto del box reclami è stata posta in evidenza l'indicazione di un indirizzo di contatto per presentare reclami/segnalazioni

Canali di contatto con l'utenza, il «caso» Palaexpo e Musei in Comune

Palaexpo

«L'**assenza del box reclami** è stata considerata sempre una criticità. Palaexpo non contempla la presenza di questo servizio, che infatti è totalmente assente dalle sue sedi, al contrario dei Musei civici a cui, invece, si dovrebbe omologare»

«Proprio perché il servizio era soggetto a restrizioni, si sarebbe potuta adottare **una soluzione alternativa** come l'indicazione di un indirizzo e-mail o webper presentare reclami/segnalazioni»

«Considerando l'**importanza di un servizio di questo genere per l'utenza** di Palaexpo e per l'istituzione stessa, è stato scelto di evidenziare in rosso questa mancanza, cui sarebbe opportuno rimediare introducendo uno specifico obbligo contrattuale»

Musei in Comune

Nelle more di rinnovare la convenzione con Roma Capitale per i servizi culturali, L'Agenzia continuerà a monitorare questo e altri aspetti critici rilevati negli ultimi anni, soprattutto quelli più strettamente legati alla tutela degli utenti

Principali criticità

- × debolezza di alcuni Contratti di Servizio, dove non è prevista espressamente l'adozione della Carta di Qualità (contrariamente a norme nazionali e comunali)
- × debolezza degli strumenti di controllo successivo (non sempre applicati)
- × presenza non uniforme degli strumenti di tutela dell'utenza
- × scarsa omogeneità di stili e contenuti, mancanza di un quadro di riferimento sistemico e condiviso
- × procedure di convocazione del Tavolo per la discussione, valutazione e approvazione delle Carte di Qualità non sempre tempestive

Definisce un **modello condiviso** d'intesa tra il gestore, l'ente committente (pubbliche amministrazioni) e le associazioni, dove è espressamente previsto:

- × **Ascolto** degli utenti, attraverso rilevazioni periodiche del gradimento
- × procedura formalizzata di **conciliazione** extragiudiziale delle controversie tra gestori e utenti

Sono allegati alla delibera: 1) modulo suggerimenti, 2) modulo reclami, 3) domanda di conciliazione

Le Carte di Qualità, la loro adozione, pubblicizzazione e l'aggiornamento continuo vanno inserite e contestualizzate in un **ragionamento circolare** che tiene conto delle aspettative dei cittadini



insieme ai Contratti di Servizio, che ne devono prevedere l'adozione, le Carte di Qualità costituiscono **un punto di riferimento** importantissimo a garanzia dei diritti dei consumatori-utenti



Un meccanismo regolare e costante di rilevazione della qualità consente, se necessario, di ricalibrare gli indicatori di efficacia e gli standard di qualità erogata fissati nei Contratti di Servizio **sulla base del reale fabbisogno degli utenti**, alla cui soddisfazione deve essere orientata l'erogazione dei servizi

*Per poter assolvere efficacemente a questa funzione, le Carte dovrebbero essere redatte secondo **criteri univoci e uniformi**, pur tenendo conto delle differenze nella tipologia di servizio, contesto e utenza*



*La normativa che regola questa materia ancora oggi appare caratterizzata da **disomogeneità e zone d'ombra** in grado di riflettersi negativamente sull'effettivo supporto che il cittadino riceve*