

## INDICE

<b>PREMESSA</b>	<b>pag. 2</b>
<b>PARTE PRIMA</b>	
Capitolo 1-Il progetto "Consumatori per la qualità dei servizi"	<b>pag.4</b>
Capitolo 2- La metodologia audit	<b>pag.11</b>
<b>PARTE SECONDA</b>	
Capitolo 1- I dati del trasporto pubblico locale	<b>pag.18</b>
Capitolo 2- I dati del servizio postale	<b>pag. 38</b>
Capitolo 3- I dati del servizio idrico	<b>pag.48</b>
Capitolo 4- I dati dell'ufficio riscossione tributi	<b>pag.59</b>
Capitolo 5-Le proposte	<b>pag. 67</b>
<b>RINGRAZIAMENTI</b>	<b>pag.69</b>

## PREMESSA<sup>1</sup>

Il progetto “Consumatori per la qualità dei servizi”\_è uno dei progetti a favore dei consumatori co-finanziati ( al 70%) dal Ministero dal Ministero Attività Produttive con i fondi derivanti dalle multe determinate dall’Anti-Trust per la violazione delle norme sulla concorrenza.

Il progetto ha visto per il primo anno la partnership con quattro grandi aziende, quali FederCasse, Poste Italiane, Gruppo Hera e Imq. Per la seconda annualità hanno confermato il loro sostegno FederCasse, Poste Italiane e IMQ.

La partnership è stata costruita valorizzando le collaborazioni già in corso, le competenze e i percorsi di lavoro intrapresi per affermare un ruolo del consumatore e una nuova cultura della qualità dei servizi.

Il progetto è stato realizzato nel biennio 2004-2005.

In Italia, grazie all’impulso dato dalle direttive comunitarie, negli scorsi anni si è avviata con diversa intensità, la liberalizzazione di alcuni servizi di pubblica utilità che negli anni scorsi erano generalmente gestiti in regime di monopolio. I più importanti settori interessati da questo processo sono stati le telecomunicazioni, il servizio postale, la distribuzione dell’energia elettrica e del gas, i trasporti, ecc.

Questa apertura alla concorrenza doveva permettere al consumatore di beneficiare di una nuova scelta nella fornitura di questi servizi, in termini di accesso, di tariffe ,di qualità e di prestazioni. Il tutto, salvaguardando la necessità di rispettare il principio del servizio universale.

Il concetto di **servizio universale** è stato sviluppato dalle istituzioni comunitarie. Esso definisce un insieme di esigenze di interesse generale cui dovrebbero essere assoggettate, nell'intera Comunità, le attività come le telecomunicazioni o le poste, ad esempio. Ne discendono precisi obblighi nell'intento di garantire a tutti e dappertutto l'accesso a determinate prestazioni essenziali, di qualità ed a prezzi ragionevoli.

Un modello di concorrenza senza alcun contrappeso non sarebbe in effetti accettabile in questo campo, vista l’importanza dei servizi in questione e poiché esso rischierebbe di non garantire, a discapito dell’interesse pubblico, né la certezza di soddisfare la domanda di tutti i consumatori, né il controllo sulla qualità del servizio reso.

---

<sup>1</sup> Questa relazione è stata scritta da Tina Napoli e Giustina Trincia, ad eccezione del capitolo1, parte seconda, che è stato interamente curato da Andrea Appetecchia,. Un ringraziamento va a Mauro Iulini per il contributo al capitolo 4, parte seconda e a Tiziana Toto per l’elaborazione dei grafici.

Come più volte rilevato nel corso degli ultimi anni e non solo da parte di Cittadinanzattiva, si sta diffondendo la convinzione che senza una politica volta a favorire e a sostenere l'esercizio di un ruolo attivo dei cittadini, dunque, senza lo sviluppo della partecipazione civica, è praticamente impossibile elevare più di tanto gli standard di accesso alla qualità e della sicurezza dei servizi e prevenire e gestire le controversie; assicurare maggiore informazione e trasparenza ai consumatori. Questo principio trova oggi un clima più favorevole alla sua implementazione con l'approvazione dell'art.118 della Costituzione.

In questo contesto si inserisce il progetto **Consumatori per la qualità dei servizi**, promosso da Cittadinanzattiva sulla base delle esperienze sul campo delle politiche dei consumatori a partire dal 1996, grazie alla sua rete dei procuratori dei cittadini.

La seguente relazione approfondirà uno dei filoni del progetto, quello denominato "audit civico", una sperimentazione di valutazione civica effettuata dai cittadini sulla qualità di servizi quali: **trasporto pubblico locale**, **servizio idrico**, **pubblica amministrazione** ( ufficio riscossione tributi) e **servizio postale**.

Questa relazione è articolata in due parti. Nella prima parte verranno illustrati i principali risultati del progetto e gli sviluppi futuri.

Nella seconda parte saranno resi evidenti i dati emersi da questa prima sperimentazione di audit civico, nei quattro settori sopra-indicati e le proposte di Cittadinanzattiva sulle possibili evoluzioni.

## PARTE PRIMA

### Capitolo 1

#### Il progetto "Consumatori per la qualità dei servizi"

##### *1.1. Il progetto*

Il progetto "Consumatori per la qualità dei servizi" si è articolato in quattro programmi d'azione, avente come filo conduttore il tema della qualità.

I programmi sono stati i seguenti:

- l'apertura e il potenziamento di **20** servizi di informazione, assistenza e tutela del cittadino, denominati "**PIT Servizi locali**", localizzati in 20 regioni italiane, coordinati a livello nazionale, orientati al miglioramento dei rapporti tra i consumatori, gli utenti e i servizi di pubblica utilità
- la realizzazione di una **banca dati** sulle Carte della qualità dei servizi delle aziende che erogano servizi di pubblica utilità;
- la realizzazione di una esperienza pilota denominato "**audit civico**", ovvero un'attività sperimentale basata sul ruolo attivo dei cittadini per la messa a punto di un sistema di valutazione della qualità dei servizi erogati, attraverso una determinata e condivisa metodologia, che veda progressivamente il coinvolgimento delle stesse aziende erogatrici;
- la produzione di una collana di **opuscoli su temi specifici** (delle istruzioni per l'uso), per diffondere tra la cittadinanza la cultura degli standard di qualità e le informazioni base per comprendere ed utilizzare le carte dei servizi.

##### *1.2. 20 PIT Servizi Locali*

Questo segmento del progetto è stato quello che ha visto la maggior profusione di sforzi e di aspettative. "**PIT**" è l'acronimo di **Progetto integrato di Tutela**.

Il **PIT Servizi centrale** è il servizio di tutela integrata dei diritti dei consumatori promosso da Cittadinanzattiva nel 1999 con il patrocinio e il sostegno della Commissione Europea

DgSanco-tutela dei consumatori. In seguito a questa esperienza, Cittadinanzattiva ha pensato di trasferire sul territorio conoscenze, metodologie e informazioni.

Il PiT è un centro di **raccolta e di gestione di segnalazioni** sul funzionamento dei servizi coinvolti e sulla qualità dell'erogazione del servizio stesso.

Un **"luogo fisico"** raggiungibile dai cittadini, oltre che di persona, anche attraverso un numero di telefono, di fax e un indirizzo di posta elettronica.

La media di apertura è di **10** ore settimanali, suddivise nell'arco della settimana, sia nella fascia mattutina che pomeridiana.

Sono in collegamento con la sede Pit Servizi Nazionale e l'equipè di esperti in politiche dei consumatori di Cittadinanzattiva, operante presso la sede centrale.

Ogni PiT Locale è animato dai collegi dei procuratori dei cittadini di Cittadinanzattiva (cittadini attivi volontari), che si avvalgono della partecipazione di consulenti, esperti e giovani collaboratori.

I servizi hanno il compito, sia di raccogliere segnalazioni su funzionamento e qualità dei servizi, attuazione di leggi, rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione che d'intervenire per la tutela dei diritti.

Gli ambiti di tutela specifici sono: **servizi finanziari, servizi assicurativi, servizi postali, pubblica amministrazione, telefonia, trasporti, energia** ( acqua, luce e gas). Ecco in sintesi la descrizione di come si è proceduto per la realizzazione del progetto.

Sono state individuate le città da parte dell' associazione, sono stati messi a punto degli strumenti operativi e di approfondimento per gli operatori dei singoli pit servizi locali.

E' stato scelto un collaboratore part-time per ognuno dei 20 pit, attraverso un bando di selezione.

Per condividere ed armonizzare la metodologia di intervento sono stati organizzati **20 seminari di formazione**, ai quali hanno partecipato circa 200 aderenti di Cittadinanzattiva, coinvolti a diverso titolo nelle attività locali.

E' stato realizzato in ottobre **un seminario nazionale**, a cui hanno partecipato 42 persone provenienti da tutta Italia. destinato sempre ai collaboratori e responsabili dei pit servizi locali, che ha affrontato come temi, le politiche dei consumatori, il rapporto tra istituzioni e aziende, la tutela integrata, la comunicazione esterna e la ricerca di volontari ( people raising).

Ogni PiT servizi locale è stato dotato di **materiale di comunicazione personalizzato**, utilizzato per la promozione del servizio, divulgato sia attraverso conferenze stampa locali che incontri con aziende e pubbliche amministrazioni, un computer, un database

in access e un sussidio operativo con circa **759** faq .Attraverso un forum telematico sono in collegamento tra di loro per la risoluzione dei casi e confronti su tematiche d'attualità.

I servizi di assistenza, intervento e tutela si sono attivati da settembre 2004, dopo una fase sperimentale.

Il **29 e 30 aprile 2005** è stato realizzato un secondo seminario di formazione qualificata sul funzionamento di alcuni servizi di pubblica utilità ( trasporto pubblico locale, servizio idrico, sanità e enti locali). Il seminario ha visto la collaborazione didattica di istituzioni scientifiche e istituzioni accademiche ed ha visto la partecipazione di **110** membri locali dell'associazione, operanti su tutto il territorio nazionale.

Il seminario è stato organizzato in collaborazione con l'altro progetto di Cittadinanzattiva, **Cittadini che contano**, co-finanziato con le stesse modalità dal Ministero delle Attività Produttive.

E' opportuno ricordare che ogni sede del Pit Servizi, come accade a livello nazionale può essere un centro dove raccogliere, diffondere e sostenere le Buone Pratiche nei Servizi di pubblica utilità<sup>2</sup>. Dall'ultima ricognizione, i casi trattati secondo le metodologie standard di Cittadinanzattiva, dai 20 PiT Servizi locali sono in tutto **2.186**, che fanno riferimento al periodo settembre 2004-dicembre 2005.

Questi dati verranno presentati il prossimo 21 aprile nel corso della presentazione della VI° Relazione Annuale Pit Servizi nazionale.

Le città sedi dei 20 PiT Servizi Locali sono le seguenti.

<b>REGIONE- CITTÀ</b>	<b>INDIRIZZO</b>	<b>TELEFONO</b>	<b>EMAIL</b>
<b>Piemonte-</b> Torino	Via della Rocca,20	011/8122381	pit.torino@cittadinanzattiva.it
<b>Piemonte</b> Alessandria	Via Venezia,16	0131/216140	pitservizi.al@tiscali.it
<b>Liguria</b> Chiavari (Ge)	Piazza N.S. dell'Orto	0185/324612	cittadinanzattivaliguria@yahoo.it
<b>Lombardia</b> Milano	Via Mecenate,25	02/73950559	cittadinanzattivapit@fastwebnet.it
<b>Veneto</b> Chioggia (Ve)	Calle San Cristoforo	041/400219	pitcittadinanzattiva@libero.it

<sup>2</sup> Premio Roberto Villirillo di Cittadinanzattiva, giunto alla sua V° edizione

---

<b>Trentino Alto</b> <b>-Adige</b> Riva del Garda (Tn)	Via Concordia,25	0464/552869	cittadinanzattiva.tn@libero.it
<b>Emilia-</b> <b>Romagna</b> Forlì	Galleria Mazzini,15	0543/370923	collprocuratorifoce@libero.it
<b>Umbria</b> Spoleto	Via Ponzianina,22	0743/45071	cittattiv.umbria@libero.it
<b>Lazio</b> Sora (Fr)	Via Vado Piscina	0776/833660	cittadinanzattiva.sora@virgilio.it
<b>Lazio</b> Roma	Via Diego Silveri,2	06/6373281	cittadinanzattivalazio@yahoo.it
<b>Marche</b> Chiaravalle (An)	Via Circonvallazione C/0 Trenitalia	071/94165	cittadinanzattiva_ancona@yahoo.it
<b>Abruzzo</b> Ortona (Ch)	Corso Matteotti	085/9067518	pit.ortona@tiscali.it
<b>Toscana</b> Lucca	Via Fiorentini,25	0583/467544	luccacittattiva@virgilio.it
<b>Basilicata</b> Potenza	Via N.Vaccaio,54	0971/35984	assembleapz@tiscali.it
<b>Campania</b> VillaRicca (Na)	Corso Italia,103	081/8949398	cittattivillaricca@yahoo.it
<b>Puglia</b> San Severo (Fg)	C/O Amministrazione comunale Via Soccorso 182	0882/224193	pit@sansevero.info
<b>Sicilia</b> Catania	Via Pietro Ma scagni,62	095/7464873	pit.servizi.sicilia@cittadinanzattiva sicilia.it
<b>Sicilia</b> Palermo	Via Monte San Calogero,62	091/7407661	cittadinanzattivapa@libero.it
<b>Sardegna</b> Cagliari	Via Ariosto,24	070/4522861	cittadinanzattivaca@tiscali.it
<b>Calabria</b> Reggio C.	Viale La russa,217	0965/795544	cittattiva@yahoo.it

---

### **1.3 La Banca Dati delle Carte della qualità dei servizi**

L'istituzione di una **banca dati sulle "carte della qualità"**, è stata coordinata dalla sede nazionale di Cittadinanzattiva e realizzata in stretto contatto con i 20 PiT Servizi Locali, e ha comportato, principalmente, attività di studio e ricerca.

Metodologicamente si è deciso di procedere suddividendo la ricerca in due anni.

Gli ambiti monitorati sono quelli inerenti i servizi di pubblica utilità, ovvero **pubblica amministrazione, servizi finanziari, servizi assicurativi, telefonia, energia, servizi postali, trasporti**.

E' stato realizzato uno **studio comparato delle carte dei servizi di ogni settore** per elaborare il database informatico e nello specifico gli indicatori attraverso i quali valutare e fotografare lo stato di attuazione della Direttiva Ciampi-Cassese. E' stato realizzato un **questionario inviato alle aziende coinvolte** nella ricerca per l'analisi di alcuni fattori.

Lo studio è stato realizzato su **400** Carte della qualità dei servizi e i risultati sono presentati in un'apposita relazione.

La raccolta di dati e informazioni, ha consentito una interessante comparazione sullo stato delle politiche della qualità nei servizi di pubblica utilità, riservando una particolare attenzione ai seguenti tre parametri: **promozione della qualità, partecipazione e tutela degli utenti e incentivo alla trasparenza nei confronti degli utenti stessi**.

### **1.4. Verso l'audit**

L'Audit civico che trae spunto dalle esperienze già condotte nella dimensione internazionale (in particolare nel Regno Unito), consiste in un'analisi critica e sistematica dell'azione delle aziende o enti che erogano i servizi di pubblica utilità. E' uno strumento a disposizione dei cittadini per promuovere la valutazione della qualità delle prestazioni delle aziende erogatrici di servizi da parte degli utenti.

### **1.5. Gli opuscoli per il cittadino**

Le guide per il cittadino realizzate sono state **otto** e raccolte in una unica collana.

I temi sono i seguenti:

- **L'acqua che uso**



- I servizi che utilizzo
- Le carte che mi tutelano
- Le acque che navigo
- Le tasse che pago
- Il telefono che scelgo
- Il credito al consumo
- I rifiuti che produco

Gli opuscoli sono stati diffusi su tutto il territorio nazionale durante eventi pubblici, quali convegni, seminari, incontri promossi da Cittadinanzattiva.

La tiratura è stata di **10.000** copie.

Sono stati redatti e utilizzati con l'obiettivo di fornire informazioni utili e comprensibili al singolo cittadino, contribuendo a farlo diventare protagonista consapevole del processo di governance nell'ambito dei servizi di pubblica utilità.

### ***1.6 I Risultati del progetto***

I principali risultati conseguiti dal **Consumatori per la qualità dei servizi**, in attesa di una più completa valutazione, possono essere così sintetizzati:

- L'apertura e il consolidamento di 20 servizi locali di informazione, assistenza e tutela del cittadino nel rapporto con i servizi di pubblica utilità, nella prospettiva di renderli punti di riferimento qualificati per il consumatore;
- La raccolta di un significativo numero di Carte della qualità dei servizi, nel tentativo di riavviare una riflessione sul possibile utilizzo delle Carte come strumento di tutela per i diritti dei cittadini consumatori e la promozione della qualità dei servizi;
- La promozione dell'utilizzo dello "strumento" Carta dei servizi anche da parte di aziende come quelli erogatrici di servizi finanziari o assicurativi;
- L'avvio, seppure sperimentale, di un metodo di valutazione e di promozione della qualità dei servizi di pubblica utilità, mediante il coinvolgimento diretto dei cittadini;
- Favorire la messa a punto congiunta delle politiche della qualità tra aziende, pubblica amministrazione e consumatori;
- Far acquisire una maggiore consapevolezza al consumatore sui propri diritti nell'utilizzo dell'erogazione dei servizi e sugli strumenti disponibili;
- La costituzione di una rete di giovani, collaboratori presso i Pit Servizi Locali.

### **1.7. L'equipe del progetto**

Il progetto è stato realizzato con la responsabilità politica di Giustino Trincia, vice-segretario generale di Cittadinanzattiva e la direzione esecutiva di Tina Napoli. L'equipe si è avvalsa di tre collaboratori full-time e di 20 collaboratori part-time operanti su tutto il territorio nazionale.

Hanno inoltre fornito la propria consulenza nel filone "audit civico", Andrea Appetecchia nel settore del trasporto pubblico locale e Mauro Iulini nel settore della pubblica amministrazione e il proprio contributo Silvia Barbieri nel settore del servizio idrico.

### **1.7 L'evoluzione del progetto**

Le attività poste in essere attraverso il progetto "Consumatori per la qualità dei servizi", verranno sviluppate e rese permanenti attraverso la realizzazione di progetti con le Regioni.

Il D.M 26 maggio 2003 sulle multe Antitrust ha trovato successivamente applicazione con il **D.M. 23 novembre 2004** che ha previsto l'assegnazione alle Regioni di risorse per una cifra considerevole da utilizzarsi sulla base di programmi approvati dal Ministero delle Attività Produttive.

Attraverso questi programmi, Cittadinanzattiva proseguirà le attività di Consumatori per la qualità dei servizi, ampliando la rete dei PiT Servizi Locali, che dovrebbero raggiungere il numero di 45, diffusi su tutto il territorio nazionale.

Allo stato attuale verrà proseguita l'esperienza audit nel settore dei trasporti in collaborazione con la Regione Sicilia.

Proseguiranno le attività di comunicazione al consumatore.

## Capitolo 2

### La metodologia audit

#### 1.1. *Il tema generale*

Indagini sulla customer satisfaction vengono promosse e realizzate ormai con una certa regolarità nell'ambito dei servizi di pubblica utilità. Questo dato, comunque positivo, costituisce probabilmente uno degli effetti di un processo che nell'ultimo decennio si è caratterizzato con la forte spinta europea verso la progressiva liberalizzazione dei servizi, e con l'introduzione e l'attuazione della Direttiva Ciampi (del gennaio 1994) in materia di carte dei servizi. E' indubbio che pur tra luci e ombre, questo processo ha comportato un ingente sforzo di adeguamento dell'intero mercato ed è da mettere in relazione anche all'impegno dei cittadini-consumatori, attivi per la tutela dei diritti.

I settori interni delle aziende erogatrici di servizi maggiormente coinvolti in questo sforzo, sembrano essere stati quelli preposti alla progettazione e programmazione strategica dei prodotti e dei servizi; al controllo di processo e di prodotto controllo; al marketing; alle pubbliche relazioni e al dialogo diretto con i consumatori. E' più recente, invece, l'attenzione che le aziende prestano a settori come quelli dedicati all'analisi dei reclami e ai rapporti con le associazioni dei consumatori.

Tra gli strumenti più "collaudati" in questi anni sul versante della misurazione della qualità dei servizi resi, vi sono le varie *tecniche di misurazione della soddisfazione degli utenti*, soprattutto tramite sondaggi e indagini a campione, e le *attività di controllo interno* delle aziende e delle stesse pubbliche amministrazioni, per verificare le prestazioni rese. In entrambi i casi ci si trova però di fronte ad iniziative condivisibili ma "viziate" da un limite o da un rischio di fondo. Quello di un alto grado di autoreferenzialità, del prevalere cioè della capacità di rappresentare il legittimo punto di vista aziendale.

E' emersa invece, dalla fine degli anni '90, una domanda e un'attitudine crescente da parte almeno di alcune Organizzazioni di tutela dei diritti dei cittadini e dei consumatori, a promuovere metodologie di coinvolgimento diretto degli utenti dei

servizi, nelle fasi di promozione, verifica e controllo dei livelli di accessibilità, qualità e sicurezza di un'ampia gamma di servizi di pubblica utilità.<sup>3</sup>

### **1.2 L'audit civico**

Il metodo **dell'audit civico** parte dalla necessità e dalla possibilità di effettuare rilevazioni che misurino quegli aspetti significativamente importanti per gli utenti, i fattori della qualità riconosciuti e identificati dai cittadini come caratteristici del loro rapporto di fruizione del servizio. Il metodo richiede quindi la messa a fuoco degli elementi specifici che mettano in evidenza proprio i pubblici di riferimento per i quali i servizi vengono pensati ed erogati. Sulla base di questa attività preliminare, per la quale è indispensabile l'apporto di competenze, professionalità ed esperienze specifiche, partendo proprio dalle aspettative ed esigenze dell'utenza, è possibile affidare a quest'ultima oltre ad una parte di rilievo nell'elaborazione di indicatori di qualità, un ruolo principale nell'attività operativa di verifica e monitoraggio degli stessi.

**L'Audit Civico** si propone, in quanto "analisi critica e sistematica dell'azione delle aziende o amministrazioni pubbliche promossa dalle organizzazioni dei cittadini", di **valutare**, attraverso il reperimento di dati il più possibile oggettivi, l'adesione delle stesse aziende ai principi che riguardano la **centralità del cittadino** e la loro reale espressione in forme organizzative congruenti.

L'Audit Civico affonda le sue radici, dal punto di vista metodologico, sulle tecniche di ricerca sociale, sulle tecniche dell'analisi civica e sui sistemi utilizzati per assicurare e garantire aspetti di qualità (certificazione, accreditamento istituzionale/professionale, ecc.).

### **1.3 L'esperienza del Tribunale per i diritti del malato**

L'Audit Civico in sanità nasce nel 2000, con la collaborazione di AstraZeneca, per dare risposta a tre ordini di problemi sperimentati, spesso con durezza, da Cittadinanzattiva<sup>4</sup> sulla base dell'esperienza del Tribunale per i diritti del malato. Complessivamente, dal 2000 al 2004, le aziende sanitarie che hanno concluso l'Audit Civico sono 76, di cui 49 aziende sanitarie locali e 27 aziende ospedaliere, per un totale di 81 attività di audit<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Per quanto riguarda Cittadinanzattiva si potrà rileggere il ricco quantitativo di rapporti periodici e annuali prodotti in ambito sia sanitario che delle politiche dei consumatori, della scuola, della sicurezza in generale, ecc.

<sup>5</sup> 1 azienda ospedaliera e 4 aziende sanitarie locali hanno svolto l'Audit per due volte

Sono state osservati: 122 ospedali; 107 sedi di distretto sanitario; 111 poliambulatori sul territorio; 89 servizi di assistenza specialistica territoriali e semiresidenziali (Centri di salute mentale e Servizi per le tossicodipendenze).

#### **1.4 L'esperienza pilota**

E' opportuno precisare, prima di proseguire nella definizione degli aspetti metodologici, che questa esperienza, avviata grazie al progetto "**Consumatori per la qualità dei servizi**" ha un valore di carattere **sperimentale**.

Questo ciclo sperimentale, è stato finalizzato alla definizione e alla prova sul campo dell'applicabilità del quadro teorico e metodologico. Infatti, possiamo definire questo lavoro iniziale un "**percorso di avvicinamento all'audit civico**", in quanto è stato possibile applicare la metodologia non in tutti i settori e non in maniera omogenea.

I settori in cui è stata effettuata la sperimentazione nel periodo novembre 2005/febbraio 2006 sono:

- **Il trasporto pubblico locale**
- **Il servizio postale**
- **Il servizio idrico**
- **L'ufficio riscossione tributi dei comuni per la pubblica amministrazione**

E' opportuno ricordare che i dati che saranno presentati, non hanno **alcuna pretesa di rilevanza dal punto di vista statistico**.

#### **1.4. Le ragioni teoriche dell'Audit Civico**

Cittadinanzattiva con l'Audit civico intende lavorare per mettere a punto degli strumenti oggettivi per raggiungere i seguenti obiettivi:

- **dare una consistenza tecnica alla "centralità del punto di vista del cittadino"**
- **rendere trasparente e verificabile l'azione delle aziende che erogano servizi di pubblica utilità**, attuando le disposizioni che prevedono il confronto fra cittadinanza attiva e aziende in merito all'organizzazione generale dei servizi nel contesto dell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione, che recita: "*Stato, regioni, province, città metropolitane, comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e*

*associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà".*

- **prevenire il rischio connesso al processo di federalizzazione di alcuni servizi**, con la messa in campo di indicatori e standard in grado di rendere comparabili le performance aziendali.

### **1.5. Gli aspetti metodologici**

L'Audit Civico nei servizi di pubblica utilità tenta di integrare almeno inizialmente **2** fattori:

- *l'analisi civica;*
- *le normative esistenti;*

L'analisi civica è il sistema di attività poste in atto dai cittadini per partecipare al *policy making* e, più in generale, per definire, comunicare e fare valere il proprio punto di vista in ordine alle questioni di rilevanza pubblica e sociale, soprattutto quando esse riguardano direttamente la tutela dei diritti e la qualità della vita (G. Moro "Manuale di cittadinanza attiva, 1998).

Per quel che concerne gli aspetti normativi, il riferimento di partenza obbligato è la metodologia indicata dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 maggio 1995, conosciuta soprattutto per i modelli "ad albero" dei fattori di qualità. In questa cornice i **fattori di qualità** di un servizio sono gli aspetti rilevanti per la percezione della qualità del servizio da parte dell'utente che fa l'esperienza concreta di quel servizio. I fattori possono essere aspetti oggettivi (qualitativi o quantitativi), o soggettivi, rilevabili cioè solo attraverso la raccolta della percezione dell'utenza.

Cittadinanzattiva ha fin qui definito il concetto di **fattore di qualità**, "come aspetto che qualifica il rapporto che i cittadini instaurano con i servizi durante il loro percorso di fruizione".

Al di là di possibili differenze nell'apparato concettuale, resta fermo che ogni fattore di qualità può essere valutato tramite la misurazione di una serie di variabili quantitative e parametri qualitativi connessi con il fattore stesso, denominati **indicatori**.

Dal punto di vista metodologico si è tentato di procedere preliminarmente, determinando, per il proprio settore di competenza, i fattori e gli indicatori di qualità.

### **1.6. Commissione Europea e valutazione dei servizi di pubblica utilità**

A titolo esemplificativo sono stati assunti come base di partenza un elenco di indicatori utilizzati dalla **Commissione Europea**, rispetto a quattro possibili macro aree, per la valutazione dei servizi di pubblica utilità.

---

**Accessibilità** *Considerando che il rapporto d'utenza si compone di vicende burocratico-amministrative e di fruizione materiale, questo aspetto è teso a verificare che l'interazione con l'azienda erogatrice e col servizio da questa erogato non venga percepita come un'esperienza frustrante.*

*Il soddisfacente ricordo del servizio sperimentato dal cittadino deve essere considerato dall'azienda come momento legittimante della sua stessa esistenza.*

---

**Comunicazione** *L'aspetto comunicativo è quello di più immediata percezione. Tutte le fasi e gli aspetti del servizio hanno momenti di comunicazione, dal preservizio, dove il potenziale utente ancora non instaura un canale diretto con l'azienda ma questa deve predisporre l'ambiente più agevole possibile, al primo contatto di relazione, al rapporto ordinario per arrivare al manifestarsi del disservizio e terminare con la chiusura della relazione.*

---

**Partecipazione** *Se l'azienda è giocatore e arbitro di se stessa, il cittadino-utente è frustrato nel rapporto fin dall'inizio: sarà meno collaborativo convinto dell'impossibilità di far ascoltare la propria opinione e di poter dare il proprio contributo. O non si avranno mai alcun genere di contestazioni, fisiologiche in un sano confronto tra diversi interlocutori, o se ne avranno troppe per l'alto livello di conflittualità generato. Avere un soggetto che possa mediare tra le istanze del fruitore e quelle dell'azienda porta una migliore rappresentazione degli interessi in gioco ed un'ottimale ricerca dei reciproci benefici, a tale aspetto rispondono gli indicatori sottostanti:*

---

**Sicurezza** *Gli indicatori sulla sicurezza sono probabilmente quelli che più di tutti necessitano di una declinazione specifica per i singoli*

---

---

*settori. La necessità e le richieste di sicurezza variano infatti a seconda del servizio che si eroga e delle risorse strutturali e infrastrutturali utilizzate dalle aziende. La sicurezza attiene sia gli aspetti personali e fisici degli utenti sia i loro aspetti patrimoniali e infrastrutturali*

---

*Tab. 1- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

### **1.7. Le fasi di lavoro**

Di seguito, sono definite le fasi di attuazione di questa prima sperimentazione.

**I Fase-Studio e dell'elaborazione degli strumenti.** In questa fase sono stati convocati i singoli **tavoli di lavoro specifici**, uno per ogni settore coinvolto, con l'obiettivo di mettere insieme punti di vista e competenze per **definire**, anzitutto, **gli indicatori di qualità** per il rispettivo settore e fornire elementi fondamentali per la elaborazione delle **griglie di rilevazione**. Si è rilevata indispensabile la collaborazione con consulenti specifici, esperti dei singoli settori.

**II Fase-Definizione e addestramento delle équipes locali**, che si sono formate in seguito alla selezione delle città coinvolte nel programma. Il 16 settembre 2005 si è tenuto il seminario di formazione interno.

**Quest'ultimo è rivolto ai responsabili dei singoli gruppi**, che hanno promosso le esperienze pilota nella propria realtà locale e che hanno assunto un ruolo di guida dell'esperienza. Nel corso del seminario sono state illustrate le finalità e gli aspetti teorici e metodologici dell'Audit. Successivamente, coloro che hanno partecipato al seminario di formazione hanno curato l'organizzazione di un incontro specifico con tutti i membri del Gruppo per trasmettere i principali contenuti teorici e metodologici dell'Audit Civico.

**Ogni gruppo di lavoro è stato composto da una media di 3 cittadini.**

**III Fase-Svolgimento del lavoro sul campo.** Comprendente **la raccolta dei dati**, sulla base della compilazione delle griglie di osservazione e questionari; **la loro analisi**, con la stesura di una relazione finalizzata ad una prima individuazione degli sviluppi futuri.

**IV Fase-Conclusione** che sarà incentrata sulla redazione di un report conclusivo e sulla promozione di un momento pubblico di presentazione e discussione dei risultati conseguiti.



Le liste di raccolta ed i verbali di valutazione sono stati inoltrati alla equipe nazionale del progetto che ha provveduto, sulla base dei risultati complessivi di tutte le esperienze di Audit Civico condotte nell'anno, alla elaborazione finale dei dati.

## PARTE SECONDA

### CAPITOLO 1.

#### I DATI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

##### *1.1 La mobilità: luci ed ombre di un recente fenomeno di massa*

A partire dal 1800 l'evoluzione tecnologica dei sistemi di propulsione e la conseguente infrastrutturazione trasportistica del territorio (a rete: strade e ferrovia; puntuale, stazioni, porti, interporti, aeroporti, ecc.) hanno favorito l'esplosione della mobilità di merci e di persone. Ciò ha determinato, in un tempo relativamente breve, un incremento esponenziale della quantità e della velocità degli spostamenti.

Nella seconda metà dell'800 la libertà di spostamento rimaneva ancora fortemente vincolata al rango sociale (ed alle disponibilità economiche), mentre nel secolo successivo, con l'avvento dei mezzi di trasporto collettivo, l'opportunità di spostamento diviene accessibile per una quota di popolazione molto più ampia. Lignaggio e disponibilità economiche incidono sul comfort dello spostamento su tali mezzi (le condizioni di viaggio in prima, seconda e terza classe sono ancora oggi molto diverse), tuttavia i tempi e la sicurezza del trasporto vengono garantiti a tutti i viaggiatori in egual misura.<sup>6</sup>

La diffusione del trasporto e il progressivo ampliamento del raggio di mobilità degli individui, si è sviluppato nel corso degli anni in modo piuttosto disomogeneo.

Infatti, mentre nella fase iniziale hanno prevalso modalità di trasporto di tipo ferroviario e navale (più tardi anche aereo) nel corso della seconda metà del novecento, come meglio descritto in seguito, la mobilità è divenuta individuale e motorizzata.

La crescita della motorizzazione individuale se, da un lato, ha aumentato la mobilità "soggettiva" incrementando la libertà spaziale e le potenzialità degli individui, essa ha però, allo stesso tempo provocato una serie di effetti collaterali che rischiano di compromettere la stabilità della convivenza tra individui (congestione, impatti ambientali, incidenti, salute, ecc.).

---

<sup>6</sup> Stefano Maggi, *Storia dei trasporti in Italia*, Il Mulino, 2005

L'avvento dell'automobile ha comportato uno stravolgimento della ripartizione modale degli spostamenti, che nel tempo ha visto prevalere il trasporto su gomma su tutte le altre modalità. La mobilità individuale motorizzata cresce (soprattutto nelle brevi e nelle medie distanze) a scapito del trasporto collettivo e in particolare, venendo all'oggetto del presente rapporto, del trasporto pubblico locale (TPL).

Guardando all'ultimo scorcio del secolo passato si può apprezzare che il valore assoluto dei passeggeri trasportati dalle aziende del TPL italiane è sceso da più di 6 miliardi di persone nel 1981 a poco più di 4,3 nel 1996 e sempre nello stesso periodo le vetture circolanti sono passate da 42 ogni 100 abitanti a 52 (oggi siamo oltre 70)<sup>7</sup>.

### **1.2 La mobilità è un diritto?**

Se in passato gli spostamenti erano un lusso, oggi sono una necessità. La facilità di accesso, non solo ai luoghi di studio e di lavoro, ma anche agli uffici pubblici o ai luoghi di svago e di intrattenimento culturale, rappresenta per i residenti nelle grandi città come in quelle piccole e medie, un elemento fondamentale di valutazione della vivibilità di un territorio.

Un servizio di trasporto pubblico locale efficace ed efficiente è necessario, in prima battuta, per garantire l'accesso a luoghi di importanza vitale (posto di lavoro/scuola/servizi essenziali), ma nelle società più avanzate esso rappresenta un indicatore fondamentale della qualità della vita degli agglomerati urbani (perché ad esempio può farsi carico del trasporto degli anziani, dei portatori di handicap, ma anche offrire maggiori opportunità di fruizione del tempo libero, ecc.), senza contare l'aiuto che il TPL può dare per risolvere i problemi di congestione e di inquinamento dovuti all'uso intensivo dei mezzi privati.

Non a caso infatti il TPL è stato storicamente largamente sussidiato (attualmente ciò è consentito fino al 65% dei costi) con risorse nazionali trasferite alle Regioni<sup>8</sup> proprio perché non è un semplice servizio. La limitazione della mobilità può comportare infatti danni sociali particolarmente rilevanti misurabili in termini di esclusione sociale, ma anche di carattere economico, quali la perdita del reddito. Più in generale l'inefficienza del

---

<sup>7</sup> Andrea Boitani in Isfort, *il TPL oltre la crisi*, Gangemi Editore, 1999

<sup>8</sup> Gerardo Marletto, *L'applicazione della concorrenza ai trasporti italiani: una valutazione critica*, Isfort, 2006

servizio può incidere significativamente sui livelli di qualità della vita percepiti dai cittadini fino a renderli inaccettabili.

Il rispetto del diritto alla mobilità dei cittadini rappresenta dunque una missione pubblica di importanza fondamentale per il governo degli insediamenti umani moderni. Le politiche e le misure volte a garantire la mobilità degli individui costituiscono pertanto gli assi centrali delle agende di governo nazionali e locali, o almeno dovrebbero esserlo....

### **1.3 Il "popolo" dei mezzi pubblici**

Mettendo da parte le considerazioni di carattere sociologico e politico, quali sono - in concreto - i motivi che spingono oggi gli italiani ad utilizzare o meno i mezzi pubblici.

Sotto questo profilo è assolutamente prezioso il contributo conoscitivo offerto da *Audi-mob*, l'Osservatorio sulla domanda di mobilità degli italiani condotto da Isfort<sup>9</sup> che proprio nell'ultimo quinquennio ha tracciato un profilo evolutivo della domanda di mobilità soddisfatta dai mezzi pubblici.

L'Osservatorio è alimentato da un'indagine telefonica con sistema CATI (Computer Assisted Telephone Interview) popolata da oltre 15.000 interviste annue ripartite su 4 rilevazioni (una per stagione) su un campione stratificato (per sesso, per età e per regione) statisticamente significativo della popolazione italiana compresa fra i 14 e gli 80 anni. L'indagine offre un quadro strutturato della domanda di mobilità in Italia, poiché registra in modo dettagliato e sistematico tutti gli spostamenti effettuati dall'intervistato nel giorno precedente l'intervista (solo giorni feriali), ad eccezione degli spostamenti a piedi che hanno richiesto meno di 5 minuti di tempo. L'indagine rileva inoltre, ad un livello prevalentemente percettivo/valutativo, una serie di informazioni sulle ragioni delle diverse scelte modali, sulla soddisfazione per i mezzi di trasporto, sulle opinioni relative alla qualità del contesto in cui si vive, sulla valutazione delle politiche per una mobilità più sostenibile e così via.

---

<sup>9</sup> Isfort - Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti - dal 1994 contribuisce al processo di rinnovamento del settore della mobilità degli individui e delle merci attraverso attività sistematiche e mirate di formazione e di ricerca. L'Istituto nel corso degli ultimi anni, grazie al progressivo consolidamento dei propri Osservatori nazionali (mobilità individui, delle merci e delle politiche di mobilità sostenibile), è divenuto punto di riferimento per quanti in Italia si occupano del settore dei trasporti e più in generale della mobilità.

L'analisi delle risposte fornite nel corso di questi ultimi anni in merito all'utilizzazione del trasporto pubblico, indica l'esistenza di un "popolo" pressoché stabile, la cui dimensione e composizione non subisce significative alterazioni per effetto di circostanze esterne. I cittadini che usano il mezzo pubblico sono sostanzialmente quelli che "non possono farne a meno". Essi costituiscono una minoranza (esprimendo circa un quinto degli spostamenti totali) e sulle loro esigenze tendenzialmente sistematiche e ripetitive si definisce normalmente il modello d'offerta dei gestori dei servizi di TPL e, prima ancora, dei regolatori<sup>10</sup>.

Prendendo in esame la ripartizione della domanda di mobilità per motivazione e per mezzi di trasporto, rilevata nel corso del 2004, (tab. 1) si evidenziano le seguenti dinamiche<sup>11</sup>:

- al lavoro si va soprattutto in auto (70,6% degli spostamenti) e, minoritariamente, a piedi (9,8%) o con i mezzi pubblici urbani (7,7%);
- le motivazioni di viaggio legate allo studio sono lo storico presidio dei mezzi pubblici urbani (quota di mercato al 27,3% nel 2004) ed extraurbani (7,1%), nonché delle "due ruote" motorizzate (15,8%). In senso relativo, è alta anche l'incidenza delle combinazioni di mezzi, mentre il peso dell'auto si abbatte drasticamente, pur rimanendo attestato ad oltre ¼ del totale degli spostamenti;
- per i tragitti effettuati per ragioni di gestione familiare dedicata ai servizi, la breve distanza favorisce soprattutto la mobilità pedonale o ciclabile (51% delle percorrenze), mentre la frammentarietà (orari di morbida, asistematicità ecc.) finisce per favorire l'utilizzazione dell'auto (43,5%) piuttosto che di qualche mezzo pubblico;
- simile è il profilo comportamentale rispetto agli spostamenti per gestione familiare dedicata alle persone (visite mediche, accompagnare i figli a scuola ecc.), con una netta e comprensibile preferenza in questo caso per l'auto (66,5% di tutti i viaggi) rispetto alla mobilità non motorizzata (26,5%);
- infine, negli spostamenti per tempo libero torna la primazia della mobilità non motorizzata (36,6% del totale) e dell'auto (poco oltre la metà delle

---

<sup>10</sup> Moving e Isfort, *Nuove strade per il TPL? Verso la regolazione per la domanda*, 2004

<sup>11</sup> Carlo Carminucci, *La domanda di mobilità in Italia*, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 2004, in corso di pubblicazione

percorrenze), mentre cresce in modo significativo il peso di moto/motorini (quota al 7,3%).

Passando ad analizzare la soddisfazione dichiarata dagli intervistati in merito all'utilizzazione dei diversi mezzi di trasporto (tab. 2), con riferimento ai tre mesi precedenti l'intervista, i dati del 2004 mettono in evidenza un quadro complessivo comunque attestato su punteggi almeno di sufficienza piena.

Chi ha utilizzato l'aereo nel 97,2% dei casi assegna un punteggio positivo (da 6 a 10), per un indice medio pari a 8,06. In posizione di eccellenza si piazzano anche le "due ruote" motorizzate (indice pari a 8,00) e non motorizzate (7,94). Molto elevati sono anche i punteggi assegnati all'auto (94,9% di punteggi positivi e 7,53 come punteggio medio) e al treno di media e lunga percorrenza, Intercity o Eurostar, (90,4% e 7,31).

Tra le altre modalità di trasporto collettivo, sembrano soffrire i mezzi urbani. L'autobus/tram chiude la graduatoria con 6,21, punteggio comunque di sufficienza determinato da un 75,1% di voti positivi 6-10. La valutazione media della qualità del trasporto in metropolitana si attesta al 6,64.

#### **1.4 Il 2005 anno della svolta?**

Le caratteristiche della domanda di mobilità che emergono dai dati dell'Osservatorio "Audimob" per il 2005 - che saranno presentati ufficialmente nel corso del Convegno ASSTRA "No bus, Non parti" che si terrà a Venezia il prossimo 2-3 marzo - sembrano indicare, ad una prima analisi dei dati grezzi, una robusta inversione di tendenza rispetto alle dinamiche degli anni precedenti.

Per ciò che riguarda i mezzi di trasporto utilizzati, emerge una importante variazione, ovvero un aumento delle quote di mercato, da un lato dei mezzi motorizzati rispetto alla mobilità ciclopedonale, dall'altro lato dell'auto (e altri mezzi privati) a scapito delle "due ruote" e del trasporto pubblico. Continua invece a crescere il peso delle combinazioni di mezzi, soprattutto in termini di passeggeri/km.

Sul fronte delle motivazioni degli spostamenti, recuperano peso le ragioni legate al tempo libero e alla gestione familiare per i servizi, a detrimento soprattutto del blocco di

motivazioni scuola-lavoro. Sembra essere anche questo un segnale piuttosto evidente che il consolidarsi, ancorché lento e incerto, della ripresa economica si riverbera sui consumi di mobilità e sulla loro composizione interna, ridando spazio a quelle destinazioni finali (tempo libero, gestione della casa) stagnanti ormai dal 2000.

Infine, una breve nota sugli indici di soddisfazione per i mezzi di trasporto. Due le tendenze prevalenti nel 2005: da un lato l'ampliamento del divario tra i mezzi giudicati molto positivamente (aereo, bicicletta, moto/motorino, auto) e i mezzi che superano di poco la sufficienza (trasporti pubblici urbani ed extraurbani), dall'altro lato il repentino abbassamento dei punteggi medi relativi al treno, soprattutto quello regionale, a conferma di un'annata problematica per i servizi ferroviari locali nell'assicurare standard di qualità in linea con le aspettative della clientela.

### **1.6 *L'incerto quadro normativo Italia***

Il trasporto pubblico locale (TPL) ha conosciuto negli ultimi anni un processo di profonda revisione normativa rivolta, essenzialmente, all'introduzione di elementi di modernizzazione: superamento degli assetti monopolistici e introduzione di regole di concorrenzialità<sup>12</sup>. Punto cardine di questo processo è rappresentato dal D.lgs. n. 422/97 (cosiddetto decreto Burlando) emanato in attuazione della legge delega n. 59/97 (Bassanini 1). Per comprendere in modo pieno gli elementi di innovazione che questo decreto ha portato nel settore del TPL appare fondamentale fotografare, anche se con semplici e rapidi scatti, la realtà esistente prima del 1997.

Il primo atto di natura normativa che interessa in modo diretto il TPL è emanato ad inizio del secolo precedente (legge n. 103/1903 modificata nel marzo del 1923 dal R.D. n. 3047). Occorre, tuttavia, aspettare il 1925 per osservare una disciplina puntuale del settore: T.U. n. 2578. L'aspetto principale della suddetta normativa era la previsione dell'ingresso pieno degli Enti Locali nella gestione del TPL, realizzabile attraverso l'istituzione di un'azienda speciale<sup>13</sup>, la gestione diretta in economia o la concessione a terzi.

---

<sup>12</sup> Isfort *"Mobilità e trasporto pubblico: il punto su domanda, offerta e sistema di regolazione"*, 2005

<sup>13</sup> Meglio definibile come "azienda municipalizzata" viste le profonde differenze con l'"azienda speciale" prevista dalla legge n. 142/90.

Negli anni che seguono si osserva una decisa crescita del TPL, sia in termini di offerta che di domanda, caratterizzato da una gestione sana e da un ruolo sociale sempre più importante: il TPL assume anche una funzione di collante sociale per effetto della sua capacità di aumentare la libertà di movimento degli individui. Lo sviluppo prosegue anche nel secondo dopo guerra, tuttavia, è solo a partire dagli anni '60 che si osservano i primi segnali di crisi.

Il *boom* economico e la successiva motorizzazione del Paese pur non determinando l'inizio del declino della domanda<sup>14</sup>, ha spostato l'attenzione verso altri settori la cui promozione si scontrava in modo diretto o indiretto con la crescita del TPL (in particolare di quello su rotaia). A tutto ciò occorre sommare una gestione delle municipalizzate non più rivolta al rispetto dei criteri di efficienza, ma rispondente a logiche di clientelismo ed "allegria gestione"<sup>15</sup>.

Nel tentativo di arginare le ricorrenti crisi finanziarie del settore (spesso affrontate con la reiterazione di provvedimenti normativi di copertura dei disavanzi di esercizio), nel 1977 e, soprattutto, nel 1981 vengono emanate due atti di riforma del sistema (DPR n. 616/1977 e L. n. 151/1981).

La legge n. 151/81, pur prevedendo, tra l'altro, il passaggio dallo Stato alle Regioni delle funzioni di programmazione, non riuscì a dare al settore del TPL gli strumenti utili per farlo uscire dalla crisi. In particolare, il trasferimento delle competenze per singola modalità di trasporto (mancata integrazione dei diversi sistemi in ambito locale), il mantenimento di due livelli separati per la programmazione ed il finanziamento dei programmi (mancata responsabilizzazione degli enti) e, infine, l'introduzione di un sistema di esercizio in *deficit* hanno determinato, nei fatti, il fallimento della riforma<sup>16</sup>.

In tale contesto alla produzione normativa in Italia si affianca quella comunitaria, rivolta essenzialmente alla definizione delle caratteristiche del TPL e alla disciplina delle

---

<sup>14</sup> Secondo i dati pubblicati sul Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti 1998 ad una diminuzione del numero di passeggeri/km tra il 1965 ed il 1970 segue una crescita che raggiunge il suo valore massimo nel 1985, per poi diminuire nuovamente.

<sup>15</sup> Ad esempio, nel 1994 le due principali aziende di TPL laziali (ATAC e CO.Tra.L.) hanno prodotto un disavanzo di circa €480 milioni, ed il Comune di Roma prevedeva all'interno del suo bilancio risorse pari a circa €1,8 miliardi per il risanamento dei disavanzi degli esercizi pregressi.

<sup>16</sup> Cfr. "Indagine sulle politiche dei trasporti nel Lazio" attivata con delibera n. 1 del 15 marzo 2001 della Sezione regionale del controllo della Corte dei Conti.



procedure di appalto<sup>17</sup>. Tra le principali norme si segnala il Regolamento 1191/69/CEE, successivamente modificato ed integrato dal Regolamento 1893/91/CEE, il quale indica gli elementi di definizione del settore, la previsione degli obblighi di servizio e, in particolare, l'introduzione del contratto di servizio pubblico<sup>18</sup>.

Come già detto una situazione finanziaria vicina al collasso ed un quadro normativo non più in grado di ordinare il TPL all'interno della realtà economica e sociale del Paese, hanno portato nel 1997 ad una radicale riforma del settore.

In attuazione della legge delega n. 59/1997 nel novembre 1997 è stato emanato il D.lgs. 422/97, successivamente modificato ed integrato dal D.lgs. 400/99<sup>19</sup>, i cui obiettivi fondamentali riguardano la revisione dell'assetto normativo di disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni in tema di competenze nel TPL, nonché la riorganizzazione della gestione dei servizi.

Il D.lgs. 422/97 oltre a prevedere all'art. 1 comma 2 un ampliamento della definizione di TPL, introdotta con la legge 151/81<sup>20</sup>, individua in modo chiaro i servizi pubblici di trasporto di interesse nazionale (art. 3), nonché le competenze esclusive dello Stato nel trasporto pubblico regionale e locale (art. 4). Il trasferimento delle competenze alle Regioni avviene per l'intero "comparto del TPL", superando la logica modale propria della L. 151/81.

La nuova normativa assegna alle Regioni il ruolo di soggetto programmatore, coordinatore, finanziatore e controllore, mentre la gestione dei servizi è assegnata alle aziende di TPL.

---

<sup>17</sup> In tema di disciplina delle procedure di appalto si ricordano le Direttive: 90/531/CEE, 92/50/CEE, 93/36/CEE, 93/37/CEE, 93/38/CEE, 98/4/CEE.

<sup>18</sup> In ambito europeo si segnala anche la Direttiva 91/440/CEE che prevede la separazione, all'interno del trasporto ferroviario, della gestione dell'infrastruttura dalla fornitura di servizi di trasporto, nonché l'apertura dell'accesso all'uso dell'infrastruttura.

<sup>19</sup> Il D.lgs. 400/99 conferisce, tra l'altro, alle Ferrovie dello Stato la gestione delle ex ferrovie di gestione governativa per 3 anni, allo scopo di affrontare e migliorare la difficile situazione finanziaria e ridare al settore un nuovo piano industriale.

<sup>20</sup> *Sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale.*

Il ruolo di soggetto programmatore della Regione si sostanzia nella definizione del Piano Regionale dei Trasporti<sup>21</sup>, nell'individuazione degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali (Piani di Bacino), nell'approvazione dei Programmi Triennali dei Servizi e, infine, della determinazione del livello dei servizi minimi<sup>22</sup>. La previsione di questi ultimi rappresenta un momento fondamentale per comprendere la posizione di finanziatore della Regione: i costi dei servizi minimi sono a carico del bilancio regionale (art. 16)<sup>23</sup>.

In tema di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale si osservano diverse innovazioni: la previsione della trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni ovvero in cooperative a responsabilità limitata<sup>24</sup>, il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta dei gestori obbligatorio (art. 18 – introduzione della cosiddetta “concorrenza per il mercato”), fatto salvo un periodo transitorio con scadenza 31 dicembre 2005<sup>25</sup>, la disciplina del rapporto tra Ente regolatore e la società gerente attraverso il contratto di servizio (art. 19).

---

<sup>21</sup> Ai Piani Regionali dei Trasporti compete l'onere di delineare le “macro” scelte a livello regionale (di natura istituzionale, gestionale ed infrastrutturale), anche allo scopo di dare un indirizzo comune ai decisori politici locali.

<sup>22</sup> L'intera attività di programmazione richiede un costante coordinamento con gli Enti Locali (Province e Comuni e Comunità Montane).

<sup>23</sup> L'art. 20 definisce la costituzione di un fondo per il finanziamento dei servizi minimi, vale a dire quei servizi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini.

<sup>24</sup> Il testo originario del D.lgs. 422/97 non prevedeva l'obbligo di trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi, ma semplicemente un incentivo (possibilità di prolungare per 5 anni gli affidamenti diretti alle società trasformate). Con l'approvazione del D.lgs. 400/99 si indica la data del 31 dicembre 2003 come termine ultimo per attuare detta trasformazione.

<sup>25</sup> Il D.lgs. 400/99 prevede un periodo transitorio (31 dicembre 2003) entro cui è possibile mantenere gli affidamenti diretti ai concessionari, attribuendo attraverso gare i servizi speciali. Con l'approvazione della legge n. 166/2002 si prevede un ulteriore periodo di “transizione” della durata di due anni (scadenza 31 dicembre 2005); la non chiara interpretazione di tale disposizione circa la sua applicazione ai soli affidamenti riferiti alle ferrovie ex gestioni commissariali governative o al complesso dei servizi di TPL, è stata in parte chiarita dall'emanazione del DL. n. 355/03 che prevede *l'affidamento dello svolgimento dei servizi di trasporto automobilistici è prorogato al 31 dicembre 2005*. Con l'approvazione del DL. 269/03 (modifiche all'art. 113 del TU enti locali come già modificato dalla L. n. 448/01) si prevede l'estensione del periodo transitorio fino al 31/12/2006, nonché la reintroduzione dell'affidamento diretto in date circostanze. La successiva approvazione della legge delega ambientale (L. 308/04), in cui si dispone la non applicazione dell'art. 113 del TU enti locali nel settore del TPL, riporta la scadenza al 31/12/2005. Ultima disposizione di particolare interesse al tema è la Legge n. 62/2005, che prevede la possibilità di prorogare una sola volta i contratti che presentano una scadenza non superiore a 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, che hanno per oggetto lo svolgimento di funzioni e servizi pubblici non ricadenti nell'ambito di applicazione dell'articolo 113 del TUEL, per un periodo non superiore alla metà della durata originaria del contratto e in ogni caso non successivo al 31/12/2008, a condizione che venga concordata una riduzione del corrispettivo di almeno il 5%.

Le procedure concorsuali devono rispettare quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio.

Non possono partecipare alle gare le società *che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o attraverso procedure non ad evidenza pubblica, e delle società dalle stesse controllate.*

Il contratto di servizio, per effetto l'assicurazione della "completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili", introduce all'interno del settore del TPL il principio della certezza finanziaria e della copertura di bilancio. Ulteriore disposizione di particolare importanza è la previsione dell'obbligo dell'inserimento della clausola che impone un rapporto tra ricavi di traffico e costi operativi non inferiore a 0,35<sup>26</sup>, pena nullità dello stesso contratto.

In tema di servizi ferroviari di interesse regionale e locale l'applicazione del D.lgs. 422/97 ha determinato il trasferimento dei compiti di programmazione ed amministrazione dallo Stato alle singole Regioni<sup>27</sup>; a queste ultime è affidato in compito di individuare i servizi ferroviari attraverso la definizione di contratti di servizio<sup>28</sup>. Alle disposizioni previste dal D.lgs non rispondono le Regioni a statuto speciale, le quali hanno rifiutato il trasferimento delle competenze.

Il quadro normativo di disciplina del settore del TPL conosce dopo la riforma del 1997 diversi nuovi atti: riforma del Titolo V della Costituzione (L. n. 3/01)<sup>29</sup>, art. 35 della L. 448 del 28 dicembre 2001 (Legge Finanziaria 2002) e la L. n. 166/2002<sup>30</sup>.

In particolare l'art. 35 della L. n. 488/2001<sup>31</sup>, che sostituisce l'art. 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali<sup>32</sup> (TUEL), successivamente modificato dall'art. 14 del DL. n. 269/03<sup>33</sup>, prevede la possibilità di separazione fra proprietà dei beni e gestione del servizio, garantendo ai soggetti gerenti l'accesso alle reti e agli impianti.

---

<sup>26</sup> L'art. 19 prevede il raggiungimento del rapporto 0,35 in termini progressivi fissando, tuttavia, che tale obiettivo minimo dovrà essere raggiunto a partire dal 1 gennaio 2000.

<sup>27</sup> Con decorrenza 1 giugno 1999. Le competenze trasferite alle Regioni hanno per oggetto, sia i servizi ferroviari di interesse regionale e locale non in concessione a F.S. S.p.a. (art. 8), sia i servizi in concessione F.S. (art. 9).

<sup>28</sup> Il primo contratto di servizio valevole per il 2000 è stato siglato tra lo Stato e le FS; per l'anno 2001 ogni Regione ha definito un proprio "contratto sperimentale", a cui ha fatto seguito un "contratto transitorio" per il 2002/2003. Quest'ultimo si definiva transitorio per effetto dell'originaria previsione normativa che indicava nel 2004 l'anno di inizio dei servizi affidati tramite gara. Tuttavia, la proroga dei termini al 31/12/2005 ha determinato, in molte Regioni, il semplice prolungamento del contratto 2002/2003.

<sup>29</sup> Nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione rivolto a definire le competenze delle Regioni attraverso il trasferimento ad esse di tutte le competenze non espressamente riservate allo Stato (tra cui quelle relative ai trasporti e alla viabilità).

<sup>30</sup> Assumono una certa importanza le modifiche all'art. 18 del D.lgs. 422/97 apportate per promuovere il successo delle gare: possibilità di partecipazione alle gare delle aziende che beneficiavano di affidamenti diretti durante il periodo transitorio, disponibilità dei beni per il soggetto gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica.

<sup>31</sup> Oggetto dell'art. 35 della L. n. 448/2001 sono i servizi pubblici.

<sup>32</sup> D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>33</sup> Decreto contenente disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici, convertito nella L. n. 326/2003.

Nell'attuazione della separazione la proprietà delle reti e delle infrastrutture deve rimanere agli Enti Pubblici, i quali la possono cedere esclusivamente ad una società di capitali partecipata, in maggioranza, dall'Ente stesso.

La stessa normativa, prevedendo la reintroduzione di diverse ipotesi di affidamento diretto dei servizi di TPL (soprattutto in caso di società a capitale interamente pubblico e di società miste in cui il socio privato è scelto con gara), ha determinato una parziale sovrapposizione alle norme settoriali già previste dal D.lgs. n. 422/97, l'invio di una lettera di costituzione in mora da parte della Commissione Europea per violazione della normativa in tema di concorrenza, nonché l'inizio di un periodo di incertezza risolto solo a fine 2004 con l'approvazione della legge delega ambientale (L. 308/04), in cui si stabilisce la non applicazione dell'art. 113 del TU enti locali al settore del TPL.

L'esposizione fatta sinora sulla normativa di disciplina del settore del TPL evidenzia in modo chiaro come nel corso degli ultimi anni gli interventi che si sono succeduti hanno determinato diverse fughe in avanti e rocamboleschi ritorni all'indietro sull'avvio di un vero mercato basato su regole concorrenziali.

Si può ritenere stabilizzato l'attuale assetto normativo? A giudicare dalla vivacità del dibattito parlamentare in materia sembrerebbe di no. Diverse proposte di legge discusse negli ultimi anni in Parlamento<sup>34</sup>, e riunite a fine 2004 in un Testo Unificato, non hanno determinato particolari accelerazioni. Ne tanto meno la recente legge finanziaria del 2006 che ha ulteriormente prorogato i termini per l'avvio delle procedure di gara, sembra voler segnare un punto di svolta all'interno di un quadro evolutivo in cui regna l'assoluta incertezza.

### *Il ruolo dei cittadini e quello degli utenti*

La qualità dei servizi di TPL riguarda solo gli utenti o tutti i cittadini? In termini di finanziamento il problema non si pone, infatti, trattandosi di un servizio in buona parte finanziato con fondi pubblici, tutti i cittadini/contribuenti concorrono alla spesa. Tuttavia, mettendo da parte le considerazioni economiche, vi è un interesse per la qualità del servizio anche da parte di chi non utilizza i "mezzi pubblici"?

---

<sup>34</sup> Ad esempio, gli Atti della Camera nn. 2053 Ferro, 4358 De Laurentis, 4815 Rosato, 4857 Raffaldini, 4928 Sanza e 5057 Paseto presentati nella XIV legislatura.

Tornando al paragone con l'audit dei servizi sanitari si potrebbe parallelamente porre il quesito se il diritto alla salute si configuri solo in caso di malattia.

Il diritto al trasporto pubblico, come il diritto alla salute, non riguarda solo gli utenti, o meglio, il popolo di quelli che "non possono farne a meno", ma è soprattutto un bene comune che qualifica il territorio e lo rende più o meno "vivibile".

Buona parte del fascino di grandi città come Parigi e Londra è legata anche alla diffusione e all'efficienza del loro sistema di di trasporto pubblico urbano, visitando centri come Ginevra o Zurigo si ha immediatamente la percezione dell'ampia disponibilità della rete locale di trasporto. Il TPL dunque oltre ad essere un servizio, qualifica la città.

Ciò chiama tutti, fruitori sistematici, occasionali o potenziali a concorrere al suo miglioramento.

Gli ambiti definiti dalla normativa vigente sono molteplici e vanno dalla definizione dei Piani Regionali dei Trasporti, alla identificazione dei Servizi Minimi garantiti, fino alla programmazione dei Programmi Triennali di Servizio. In tutte queste fasi è previsto il coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni dei consumatori.

Ma non è solo in sede di programmazione che i cittadini possono e anzi devono essere coinvolti, ma anche nella formulazione dei contratti di servizio tra enti locali e aziende di TPL e nel monitoraggio del rispetto di tali contratti.

### ***1.7 Il monitoraggio dei servizi di TPL nell'ambito del progetto "Consumatori per la qualità dei servizi"***

Nell'ambito del progetto "Consumatori per la qualità dei servizi" volto a "sviluppare e radicare sul territorio, l'insieme di tecnologie e di modalità d'intervento fin qui messe a punto da Cittadinanzattiva" al fine di promuovere iniziative di formazione e di informazione sui diritti dei consumatori e degli utenti e sulle modalità del loro coinvolgimento, è stato aperto un tavolo di lavoro finalizzato a mettere a punto una metodologia operativa per lo svolgimento di un monitoraggio delle *performance* del settore del trasporto pubblico locale.

### **1.8 La strategia dell'audit nel settore dei trasporti pubblici locali**

Prima di affrontare le tematiche operative del monitoraggio, ci si è dunque posti, a partire dall'esperienza maturata nell'ambito dell'audit civico nei servizi sanitari, quale fosse l'ambito di osservazione e quali gli obiettivi dell'audit nel settore del TPL.

L'oggetto d'analisi è stato circoscritto alla singola linea di trasporto, venendo così meno all'impostazione dell'audit nei servizi sanitari che invece considera l'intera azienda sanitaria.

A seguito di un approfondimento più di dettaglio della problematica si è reso evidente quanto l'azienda di TPL sia un oggetto troppo complesso per essere analizzato in questa fase. E' apparso invece più congruo scomporre il servizio offerto da tali aziende nelle sue componenti fondamentali/elementari, ovvero le linee di trasporto.

L'osservazione di tali linee, oltre ad essere più alla portata di gruppi di monitoraggio locali, consente inoltre una maggiore focalizzazione dell'analisi sull'essenza del servizio di TPL così come viene percepito dall'utente.

La scelta di identificare il livello base del servizio di TPL è anche connessa alla scelta della finalità dell'audit civico nel settore.

Riprendendo i canoni classici della valutazione: efficacia (qualità del servizio), efficienza (economicità), impatto (capacità di produrre effetti anche sui sistemi esterni) e pertinenza (capacità di sapere rispondere alle reali esigenze degli utenti), si è deciso di concentrare l'attenzione su efficacia e pertinenza.

Si è quindi scelto di non considerare gli aspetti economici e finanziari del TPL, ma anche le analisi legate all'impatto, in considerazione del fatto che si tratta di approfondimenti eccessivamente specialistici che riguardano oggetti e fenomeni difficilmente riconducibili ad unità elementari di analisi.

### **1.9 L'organizzazione dell'Audit**

A partire da queste considerazioni l'osservazione è stata impostata più come una valutazione esterna della qualità percepita dagli utenti del servizio e meno come Audit (il quale prevede un coinvolgimento dell'azienda erogatrice del servizio).

Sebbene rimanga questa ambiguità si è comunque preferito non ricercare in questa fase il coinvolgimento delle aziende, anche in considerazione del carattere sperimentale della valutazione. Nulla vieta in futuro – qualora lo si ritenesse opportuno - di coinvolgere anche le aziende di TPL.

Come detto la finalità della valutazione/audit è stata quella di verificare la pertinenza del servizio e di misurare la sua qualità in termini di competitività rispetto all'uso del mezzo privato.

Senza ritornare sui temi del diritto alla mobilità e del ruolo del TPL, in estrema sintesi si può riassumere che l'obiettivo principale del TPL, oltre a garantire la mobilità dei cittadini è anche quello di contenere l'uso "sfrenato" dell'auto privata.

Per far questo, oltre ad una cultura pubblica del trasporto su cui indubbiamente si dovrà lavorare, occorre che il servizio offerto sia:

- pertinente – rispetto alla concentrazione di domanda di trasporto (passa nelle vicinanze di dove abito e mi porta dove voglio andare);
- competitivo – tempo e qualità del trasporto non sono poi così differenti da quelli che ottengo facendo lo stesso viaggio in macchina.

L'oggetto del monitoraggio è stato dunque quello di stabilire se le linee di TPL osservate fossero pertanto pertinenti e competitive rispetto agli obiettivi richiamati poc'anzi.

Per avviare la sperimentazione sono state scelte 8 città capoluogo di provincia con meno di 100.000 abitanti (Savona, Rieti, Udine, Matera, Enna, Lucca, Caserta e Olbia).

In tali città sono stati effettuati una serie di monitoraggi che sostanzialmente hanno ricostruito le caratteristiche essenziali della linea identificata a partire dai seguenti parametri:

- le caratteristiche delle zone attraversate (luoghi di residenza, di studio, per il tempo libero, di servizi pubblici e commerciali, ecc.);
- le caratteristiche della linea (tracciato, fermate, corsie preferenziali, ecc.);
- la frequenza del servizio (attesa, programma, effettivamente erogata);

e per valutarne la competitività:

- gli strumenti e i mezzi di comunicazione;
- la qualità percepita;
- la sicurezza;
- l'accessibilità.

A tale proposito sono stati messi a punto 3 strumenti di analisi distinti:

- Una griglia per le informazioni di base (una tantum);
- Una griglia di osservazione strutturale (una tantum);
- Una griglia di osservazione periodica (da ripetere in orari diversi nel corso di giorni feriali e festivi).

Tali anno preso in considerazione i seguenti aspetti della linea.

1. Modalità di trasporto
  - Autobus
  - Sede propria (treno, tram, metropolitana)
  - Mare (collegamento con le isole)
  
2. Bacino d'utenza del servizio
  - Urbano
  - Extraurbano (provinciale o metropolitano)
  - Regionale
  - Intercity (due regioni)
  
3. Territorio attraversato dalla linea



- Residenziale
  - Industriale
  - Uffici e Servizi
  - Commerciale e Svago
4. Caratteristiche della linea
- Numero e distanza fermate (in relazione alle caratteristiche del territorio)
  - Presenza di corsie preferenziali (autobus e tram)
  - Parcheggi di scambio
  - Connessioni con altre linee di TPL
5. Frequenza del servizio per fasce orarie
- Richiesta dagli utenti
  - Programmata dall'azienda
  - Effettivamente erogata
6. Comunicazione all'utenza
- Alla fermata
  - Al capolinea
  - Presso le biglietterie
  - Sito internet
  - Help desk
7. Qualità percepita
- Comfort (alla fermata, in viaggio e nelle connessioni)
  - Personale addetto (cortesia, completezza informazioni, disponibilità)
  - Personale helpdesk (cortesia, completezza informazioni, disponibilità)
8. Sicurezza
- Safety
  - Security
9. Titolo di viaggio

- Ampiezza territoriale
- Durata
- Integrazione con altre linee
- Integrazione sosta/trasporto pubblico
- Accessibilità acquisto

10. Accessibilità

- Attenzione per disabili, anziani, bambini, donne incinta, stranieri (comunicazioni in più lingue)

**1.10 Alcuni primi risultati provvisori**

I risultati che emergono dalla rilevazione effettuata nell'ambito della sperimentazione svolta in 8 città non può essere considerata come rappresentativa delle *performance* del TPL nazionale e regionale, ma neanche delle aziende le cui linee sono state osservate.

Infatti l'obiettivo della sperimentazione non era quello di valutare le aziende, ma piuttosto quello di testare un metodo e di provare l'efficacia degli strumenti tecnici messi a punto.

Due sembrano essere le indicazioni che emergono dalla prima sperimentazione. In primo luogo, la strumentazione tecnica deve essere alleggerita e i monitoraggi semplificati ed, in secondo luogo, devono essere gli utenti stessi della linea osservata ad effettuare le rilevazioni (appare troppo macchinoso che equipé esterne si dedichino al monitoraggio).

Inoltre, in termini più strategici che operativi, appare fondamentale il coinvolgimento dell'azienda di TPL osservata, nonché dell'amministrazione locale (Comune, Provincia o Regione) servita. Enti locali e aziende infatti possono utilizzare il monitoraggio per avvicinarsi alla clientela e viceversa.

L'utilità del monitoraggio sembra essere fuori di dubbio. L'elaborazione delle poche informazioni raccolte lascia già trasparire l'importanza di un strumento come quello testato nell'ambito della presente sperimentazione. Il quadro informativo che ne emerge, seppur parziale, descrive le condizioni di trasporto degli utenti del TPL e allo stesso tempo offre utili informazioni per orientare la manutenzione (veicoli sporchi o lesionati) oppure per

Intervenire in caso di comportamenti impropri (come ad esempio uno stile di guida del conducente giudicato "eccessivo").

I dati raccolti confermano quanto affermato in sede di commento dei dati Isfort/Audimob. Ovvero il servizio pubblico è tagliato su misura sull'utente sistematico, ovvero che svolge lo stesso tragitto tutti i giorni feriali per recarsi tendenzialmente sempre nello stesso posto (spostamento per motivi di lavoro/studio). Questo tipo di utente non ha bisogno di sapere il percorso (già lo conosce) e non è neanche molto attento al comfort del mezzo (non ha altre alternative di solito).

Nelle 8 città considerate si nota la presenza di veicoli adibiti al servizio pubblico con più di vent'anni, in  $\frac{1}{4}$  dei casi sporchi e quasi sempre alimentati a **gasolio** (solo in un caso a metano).

Anche la figura del bigliettaio sembra essere sparita (spesso si viaggia con l'abbonamento, oppure si è al corrente di dove si possono acquistare i biglietti). Comunque l'opportunità di acquisto presso giornalai e tabaccai e la possibilità di validare il titolo di viaggio sul mezzo o presso le fermate è molto diffusa.

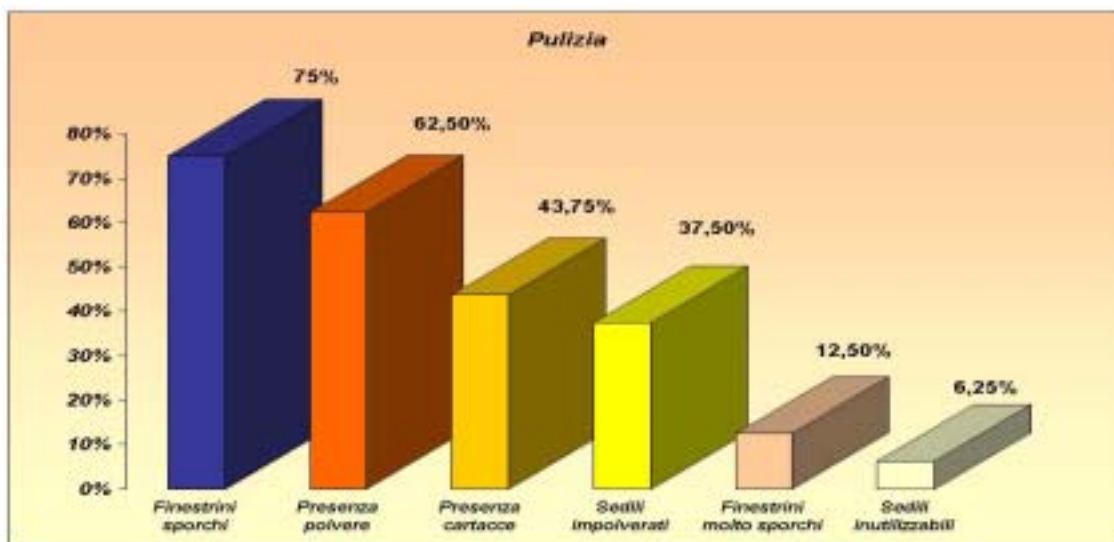


Fig. 1- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi

Meno diffuso appare invece, l'accesso per i disabili, solo in poco più di  $\frac{1}{3}$  dei casi sono presenti ascensori per consentire a questi ultimi di accedere al mezzo.

Utilizzare il servizio pubblico per chi non è un utente abituale, oppure per motivi fisici non è in grado di salire da solo sul mezzo pubblico, è spesso complicato perché il servizio non si mostra particolarmente "User friendly".

Per quanto riguarda il comfort interno dei veicoli duole segnalare che nell'**84%** casi viene segnalata la presenza di sedili lesionati; in poco meno di 4 casi su 10 di finestrini rotti ed in più di 2/3 delle vetture esaminate è stata rilevata la presenza di sporcizia (polvere o cartacce). Il viaggio seduti non è per tutti. Infatti spesso e non solo nelle ore di punta sono stati notati viaggiatori in piedi (più di 8 di media in tutte le rilevazioni) ed in un numero di casi rilevante la temperatura interna al veicolo è stata valutata piuttosto bassa (sensazione di freddo).



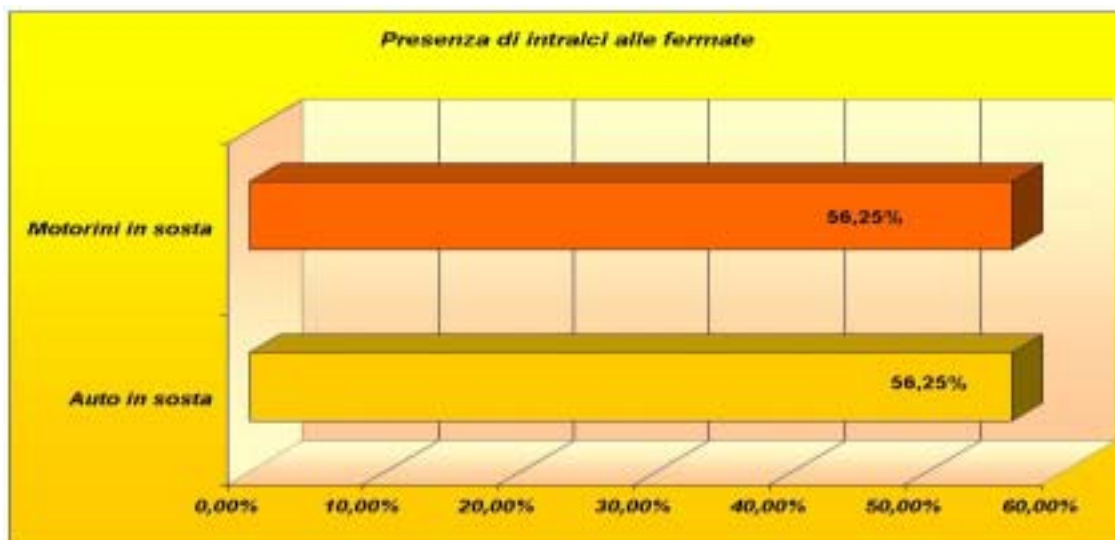
*Fig. 2- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

Dal punto di vista delle informazioni, si può constatare una scarsa attenzione per gli stranieri e/o immigrati, infatti è molto raro trovare i cartelli informative in lingue diverse dall'italiano. Inoltre chi sale sul mezzo di trasporto pubblico è già informato su quale sarà il percorso e quale la fermata dove scendere. In tutte le vetture analizzate non è infatti presente una mappa del percorso, né tanto meno la rete di TPL della città o quella servita dall'azienda.

Il giudizio in merito personale è piuttosto positivo. I tempi di attesa per consentire la salita e la discesa degli utenti sono valutati quasi sempre come adeguati, così come la disponibilità a fornire informazioni. Nonostante ciò in qualche caso i cittadini/monitori

hanno valutato eccessivo lo stile di guida del conducente (velocità elevata e frenate brusche).

Infine, per quanto riguarda il rispetto delle aree riservate per le fermate in più del 50% dei casi è stata rilevata la presenza di auto o motorini che intralciavano il passaggio e la fermata del mezzo pubblico.



*Fig. 3- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

## CAPITOLO 2

### I DATI SUGLI UFFICI POSTALI

#### 2.1. *Introduzione*

I servizi postali da sempre rappresentano il principale mezzo per la trasmissione di messaggi, il recapito di merci e i trasferimenti di moneta. Il settore dei servizi postali, in questi anni, al pari di tutti i settori regolamentati di pubblica utilità ha vissuto un processo di profonde trasformazioni collegate sia al contesto istituzionale che a quello competitivo e al mutamento della gamma dei servizi offerti.

Il processo di ridefinizione del quadro normativo del sistema postale trae le sue origini nel "Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali" elaborato dalla Commissione Europea nel 1992, che si ispira a due principi fondamentali, quello della rilevanza sociale dei servizi postali e quello secondo cui la qualità può essere garantita soltanto attraverso il mantenimento del massimo livello di concorrenza possibile. L'ultima direttiva comunitaria in materia ( **2002/39/Cee**) prosegue e rafforza questo indirizzo, sia aprendo la competizione tra diversi operatori, sia rafforzando la tutela dei diritti degli utenti.

Due sono gli elementi di novità:

- definizione di procedure per i reclami trasparenti, semplici e poco onerose con l'introduzione di rimborsi e/o compensazioni a favore degli utenti;
- attribuzione alle autorità di regolazione tra i propri compiti quello di poter effettuare controlli e stabilire procedure specifiche sullo svolgimento del servizio.

In Italia, non esistendo un'autorità indipendente, le funzioni di regolazione vengono svolte dal Ministero delle Comunicazioni.

E' opportuno ricordare che il principale operatore postale è rappresentato da Poste Italiane SPA. La rete degli uffici postali risulta essere oggi la più capillare rete di servizio presente nel nostro paese. Sono attivi 13.787 uffici postali e 140 filiali, oltre che 15 direzioni regionali.

La società per azioni denominata "**Poste Italiane - Società per Azioni**" deriva dalla trasformazione dell'Ente Pubblico Economico "Poste Italiane".

L'importante novità da sottolineare è la diversificazione dei servizi offerti dall'azienda negli uffici postali, accanto a quelli tradizionali, ormai da qualche anno si è rafforzata l'offerta in servizi finanziari.

## 2.2 La ricerca

La valutazione è stata realizzata in **dieci città**, capoluoghi di provincia, aventi le stesse dimensioni :

- Ascoli Piceno
- Benevento
- Biella
- Forlì
- La Spezia
- Latina
- Mantova
- Reggio Calabria
- Siracusa
- Verona

L'oggetto della valutazione è stato l'ufficio postale in quanto tale, inteso come struttura pubblica, nella quale vengono offerte almeno le prestazioni del servizio universale

Gli uffici postali sono stati selezionati in collaborazione con Poste Italiane, partner del progetto, tenendo conto della dislocazione dell'ufficio all'interno della città e del bacino di utenza coinvolta.

In questo settore, si può affermare che dal punto di vista metodologico, si è realizzata una esperienza maggiormente riconducibile al modello "audit", in quanto è stato possibile il coinvolgimento dell'azienda nelle diverse fasi.

Le griglie di valutazione utilizzate dai monitori di Cittadinanzattiva sono state messe a punto congiuntamente, allo stesso modo le modalità e i tempi della valutazione.

La valutazione è stata fatta sia mediante osservazione diretta sia attraverso somministrazione di un questionario al direttore di filiale.

La rilevazione e la griglia utilizzata è stata **unica**, è avvenuta nell'arco temporale che va dal 15 dicembre al 10 febbraio, nella fascia oraria che va dalle 09.30 alle 12.30. Nessuna rilevazione è avvenuta in giorni coincidenti con pagamenti di pensione o di altro tipo, in pratica in una giornata di media affluenza.

Sono stati analizzati i seguenti **fattori** con i conseguenti **indicatori**:

- l'informazione al pubblico
  - presenza sala d'attesa
  - presenza spazio riservato
  - disponibilità materiale informativo
  - estensione orario d'apertura
  - visibilità orari
  - presenza prospetto servizi
  - facilità risposta richieste non standardizzate
  - comunicazione preventiva in caso di cambio orari o chiusura
- l'accessibilità al servizio
  - presenza nuovo layout
  - sportelli aperti
  - barriere architettoniche
  - presenza file
  - presenza cassette postali
  - presenza di fermate autobus o tram o metropolitana
- il comfort
  - luminosità
  - condizioni igieniche
  - presenza porta-rifiuti
  - areazione
  - spazi
  - presenza servizi igienici
- l'adeguatezza
  - cortesia personale
  - presenza elimina-code
  - funzionalità elimina-code
  - riservatezza operazioni
  - presenza box elettronici
  - funzionalità Atm
- l'orientamento alla qualità
  - realizzazione indagini soddisfazione utenti
  - azioni di miglioramento qualità
  - partecipazione iniziativa nazionali
  - accessibilità Carta della qualità dei servizi
  - diffusione Carta della qualità
  - quantitativo copie in dotazione
  - quantitativo copie diffuse
  - accessibilità moduli conciliazione
  - informazioni conciliazione



- modalità di comunicazione su suggerimenti e reclami
- processo di impostazione sistema qualità
- la partecipazione degli utenti
  - accesso alle informazioni
  - consultazioni periodiche associazioni dei consumatori
  - consultazioni periodiche altre associazioni
  - coinvolgimento altri soggetti finalità informative
  - analisi condivise su quantità e qualità reclami
  - consultazione associazioni consumatori per risoluzione eventuali criticità

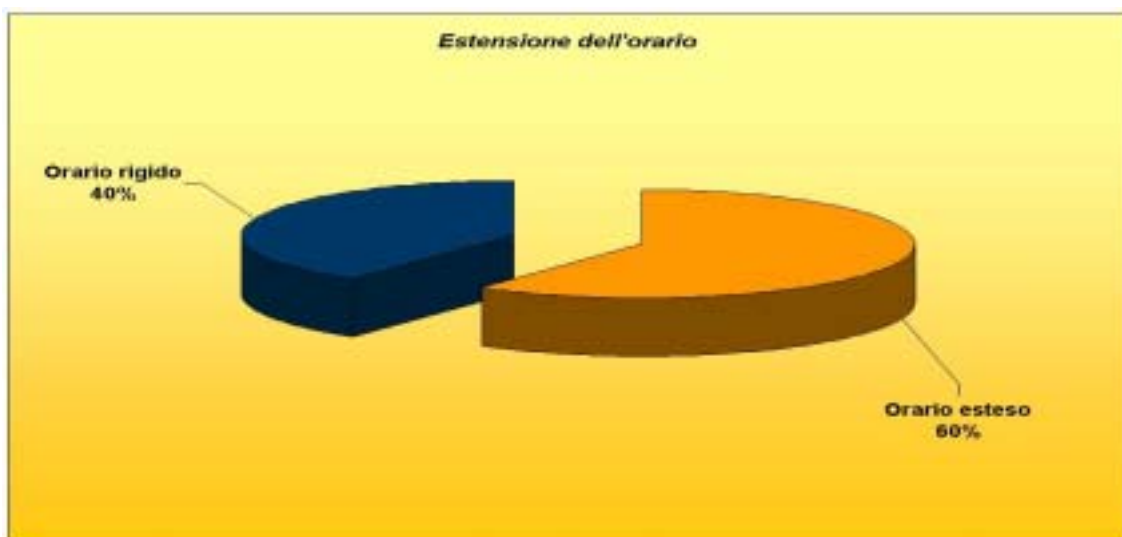
### ***2.3 L'informazione al pubblico***

Come primo indicatore abbiamo analizzato l'informazione all'utenza nel primo momento di accesso all'ufficio postale.

Nel **100%** dei casi è stata riscontrata la presenza di opuscoli informativi dell'azienda all'ingresso della struttura e sempre al **100%** dei casi la presenza di uno spazio organizzato per il colloquio, nello specifico per le consulenze finanziarie.

La presenza di un prospetto riassuntivo aggiornato dei servizi è presente nella totalità degli uffici.

Si cambia registro nell'annotare l'estensione a seconda delle esigenze dell'orario di apertura dell'ufficio, come indica il seguente grafico.



*Fig. 4- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

Alla domanda se sono collocati in maniera visibile gli orari, nel 30% dei casi è stata fornita una risposta negativa.

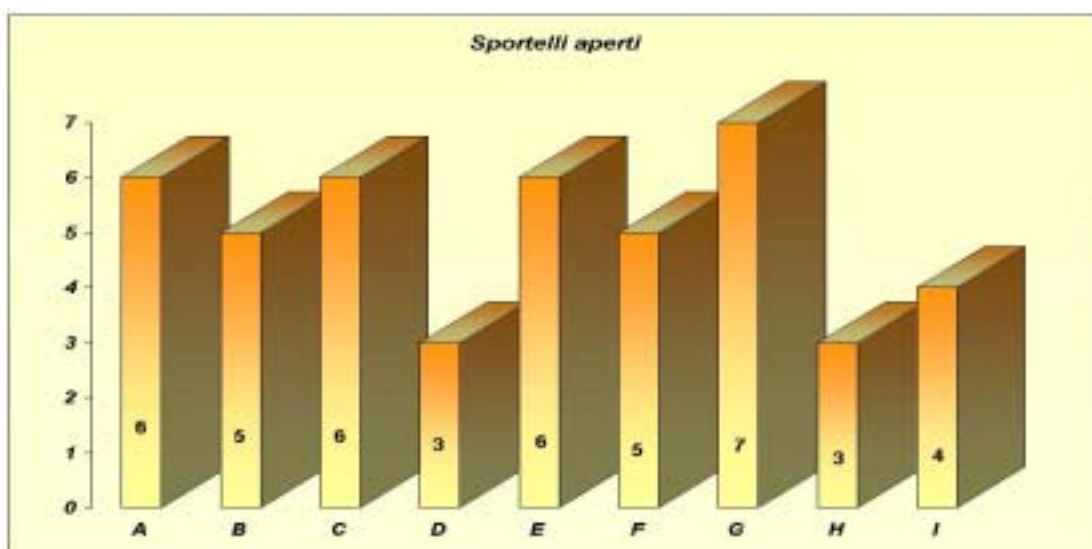
Rimanendo sempre sul tema dell'informazione sull'orario, alla domanda "è prevista una comunicazione preventiva in caso di chiusura o cambi orari" ( es: agitazioni sindacali) il **40%** ha fornito risposta negativa.

Si riscontrano delle criticità, per cui, nella gestione della comunicazione dell'orario di accesso al servizio.

Per quanto riguarda la capacità di risposta a domande e/o richieste non standardizzate, il riscontro positivo è stato possibile nel **70%** dei casi.

#### **2.4 L'accessibilità al servizio**

Nell'accessibilità al servizio, principalmente, abbiamo rilevato il numero di sportelli aperti al pubblico e abbiamo evidenziato la sostanziale omogeneità, così come indicato nel seguente grafico, dove ad ogni lettera corrisponde una città.



*Fig. 5- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

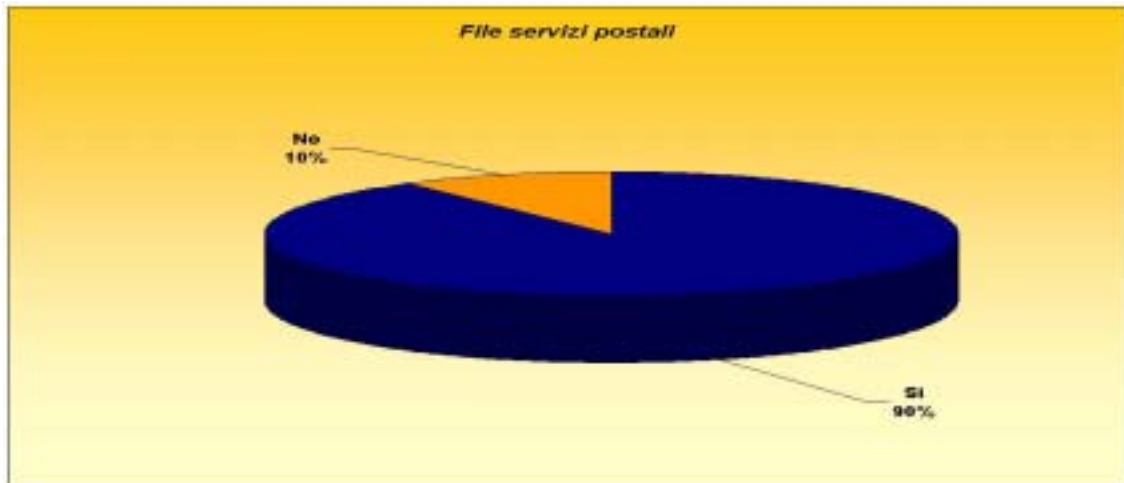
Nel **100%** dei casi è stato riscontrato un nuovo layout dell'ufficio<sup>35</sup>, non sono presenti barriere architettoniche e sono presenti cassette postali all'esterno dei locali dell'ufficio.

La media delle cassette postali è di **due** unità, una destinata alla posta ordinaria e un'altra alla posta prioritaria.

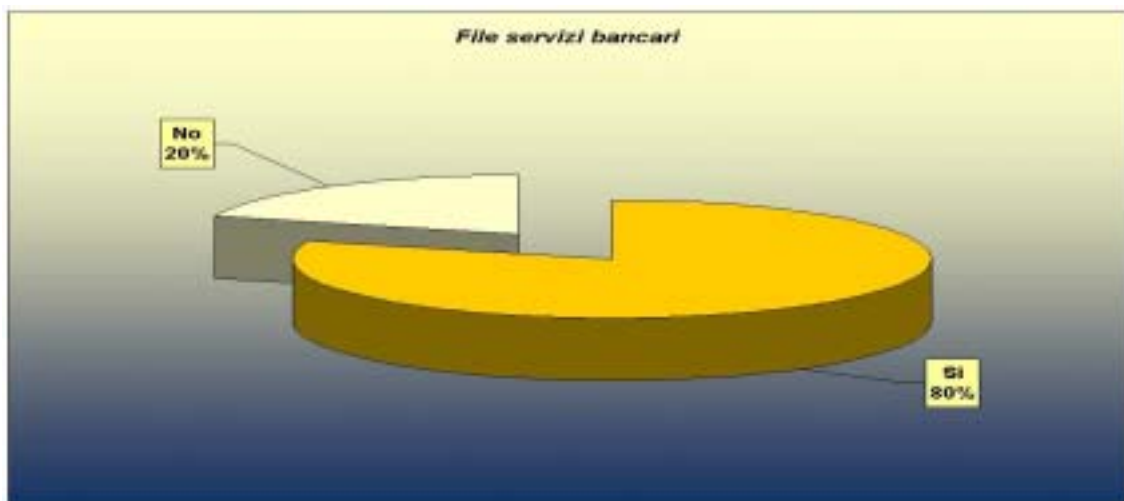
Per quanto riguarda l'accessibilità dell'ufficio, è stata verificata la presenza o meno di fermate di mezzi pubblici nelle vicinanze ( circa 300 mt) e soltanto nel **60%** dei casi la risposta è stata positiva.

<sup>35</sup> Tavolo di lavoro con associazioni dei consumatori nella definizione degli standard

Rientra nel fattore accessibilità, il tema "spinoso" delle file allo sportello. Si evidenziano i risultati, suddividendo il dato sia per quanto riguarda le file agli sportelli dei servizi postali che dei servizi finanziari. Si è considerata definibile "fila" un numero di utenti superiore alle 10 unità.



*Fig. 6 Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*



*Fig. 7- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

Come si può leggere, si riscontra un dato che rafforza le segnalazioni che giungono al PIT Servizi Nazionale in merito. Nell'ultima relazione, risultava che il **20%** delle segnalazioni riguardanti gli uffici postali, aveva come criticità l'aspetto delle file.

## 2.5 Il comfort

Per quanto riguarda il comfort dell'ufficio postale, è stato chiesto di rilevare la luminosità della struttura, l'accettabilità delle condizioni igieniche, l'areazione e la sufficienza degli spazi. In questa prima sperimentazione non è stato chiesto al monitor di effettuare una valutazione con diversi gradi di giudizio.

Il dato in percentuale riportato indica la presenza o meno dei fattori sopra-indicati.

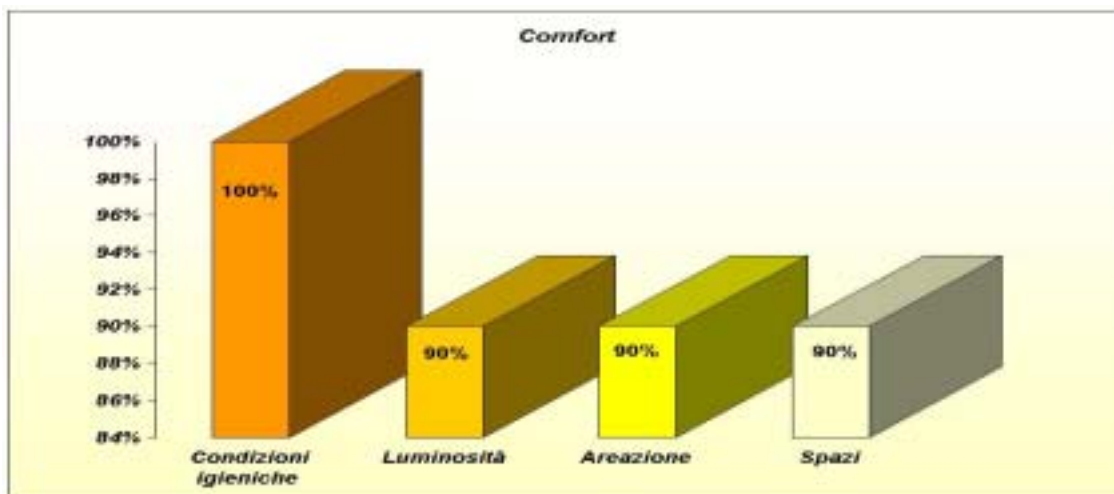


Fig. 8- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi

Nel **100%** dei casi sono presenti cestini porta-rifiuti, mentre nel **100%** dei casi non sono presenti servizi igienici al pubblico e soltanto nel **20%** sono presenti, anche se ad uso interno, e utilizzabili per clienti diversamente abili.

## 2.6 Adeguatezza del servizio

Per quanto riguarda l'adeguatezza del servizio, concetto entrato negli anni '90 principalmente nel settore sanitario, è stato rilevato nella totalità dei casi un livello accettabile di cortesia del personale allo sportello, mentre gli elimina code non sono stati riscontrati nel **10%** dei casi e sono stati rilevati funzionanti nel **100%** dei casi. Si ricorda che gli uffici postali prescelti sono di nuova generazione, studiati e condivisi anche con le associazioni dei consumatori, alla fine degli anni '90.

Un altro fattore che è stato monitorato è quello della riservatezza delle operazioni, dove nel **30%** dei casi non è stata rispettata.

In seguito alla evoluzione tecnologica e alla graduale informatizzazione, anche gli uffici postali si sono dotati di strumenti in grado di adeguare il servizio alle nuove esigenze dell'utente.

Si è riscontrato, altresì, che nel **60%** dei casi non è presente il dispositivo elettronico per il pagamento dei bollettini di conto-corrente tramite Postamat o Carta di credito. Mentre lo sportello Atm è risultato regolarmente funzionante nel **90%** dei casi.

### **2.7. L'orientamento alla qualità**

L'azienda Poste Italiane ha iniziato a dotarsi negli ultimi anni della Carta della Qualità, elaborandola in seguito a un confronto periodico con le associazioni dei consumatori, contenente principali caratteristiche dei servizi e dei prodotti forniti e gli standard che stabilisce di rispettare nei confronti dei propri clienti. A rafforzare questo impegno, ha avuto luogo a luglio 2004 la settimana dedicata alla promozione della nuova Carta della Qualità realizzata da Poste Italiane in collaborazione con le Associazioni dei consumatori, denominata Quality week, con l'obiettivo di informare i cittadini sugli standard di qualità e gli impegni verso la clientela assunti da Poste Italiane e sulle possibilità di reclamo offerte agli utenti in caso di disservizio.

5 uffici sui 10 monitorati sono stati coinvolti nell'organizzazione della Settimana della qualità.

Con alcuni quesiti somministrati al direttore dell'ufficio postale, Cittadinanzattiva ha tentato di rilevare l'orientamento locale alla qualità, attraverso azioni concrete.

Nel **60%** dei casi sono state realizzate negli ultimi anni indagini interne sulla soddisfazione dei clienti, indagini di customer satisfaction, sempre nel **60%** dei casi, in seguito a queste indagini si sono potute notare azioni di miglioramento.

Focalizzando il tema "Carta della qualità dei servizi", si evidenziano i seguenti risultati.

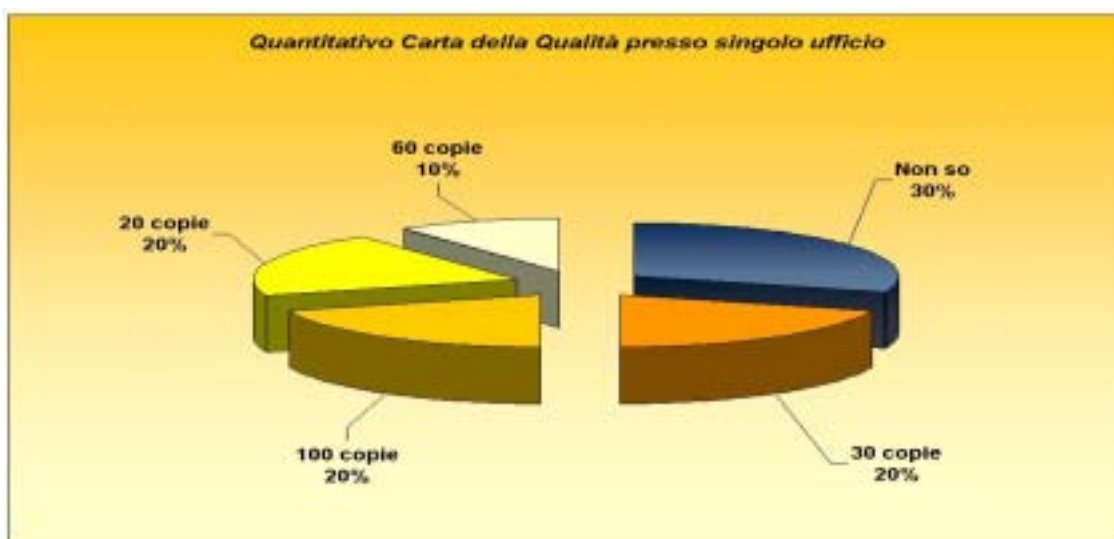
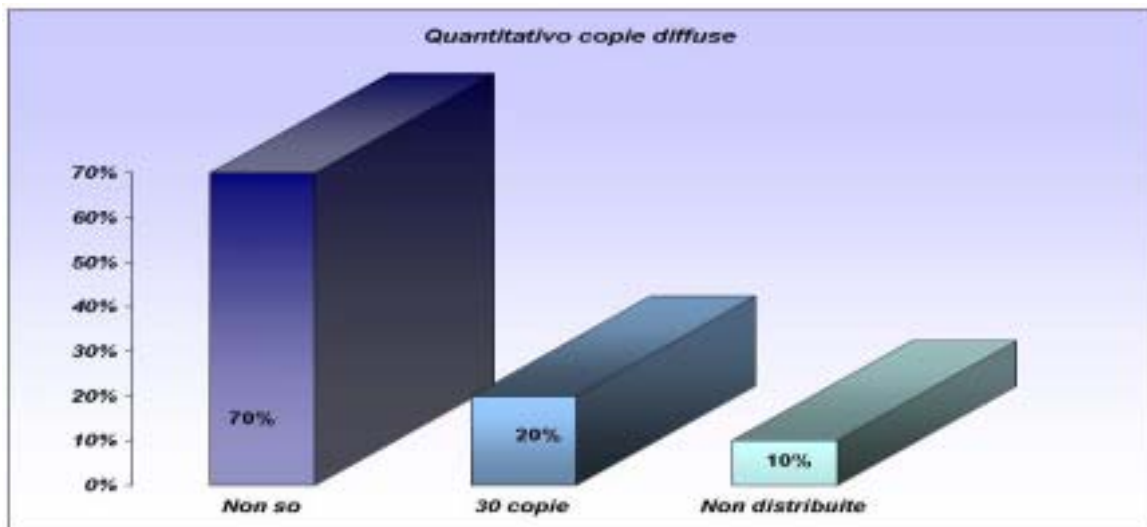


Fig. 9- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi

Di seguito il dato sul piano di diffusione locale della Carta della Qualità.



*Fig. 10- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

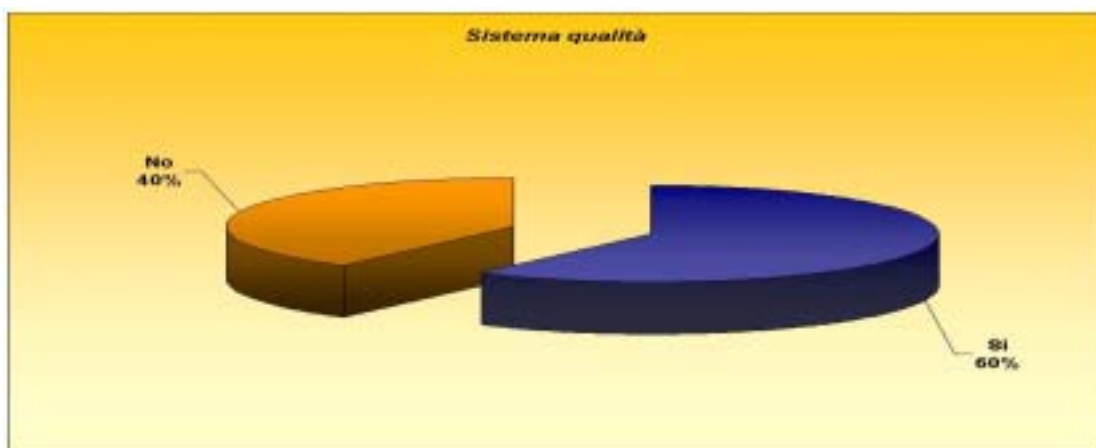
L'estensione a tutte le regioni d'Italia della procedura di Conciliazione (strumento di risoluzione extragiudiziale del contenzioso con la partecipazione attiva delle Associazioni dei consumatori) è uno dei veri punti qualificanti della nuova Carta della qualità.

Si analizza, per cui, il dato sulla comunicazione della **procedura di conciliazione**.

I moduli per la procedura di conciliazione sono accessibili nel **100%** dei casi, mentre il personale è in grado di fornire informazioni soltanto nel **60%** dei casi, interpellato appositamente dal monitore.

Alla domanda sulla presenza di avvisi relativi alle modalità di comunicare suggerimenti, reclami e commenti, ha risposto in maniera il **60%** dei casi.

Stesso risultato sull'impostazione di un sistema certificato di qualità dell'ufficio postale.



*Fig. 11- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

## 2.8 La partecipazione

La partecipazione consapevole degli utenti e il promuovere l'assunzione del punto di vista del cittadino come "centrale" nella fase di definizione del servizio è la mission di Cittadinanzattiva. E' fattore centrale nella valutazione globale di un servizio, anche in una fase sperimentale come questa.

E' stato chiesto se sono previste **consultazioni periodiche con associazioni di consumatori, con altre associazioni, se sono attive interlocuzioni con altri soggetti per finalità informative** sono previste **analisi condivise sui reclami** e se sono previsti confronti con associazioni di cittadini nella eventuale risoluzione di criticità.

Il dato di riepilogo è maggiormente significativo rispetto a quello disaggregato.

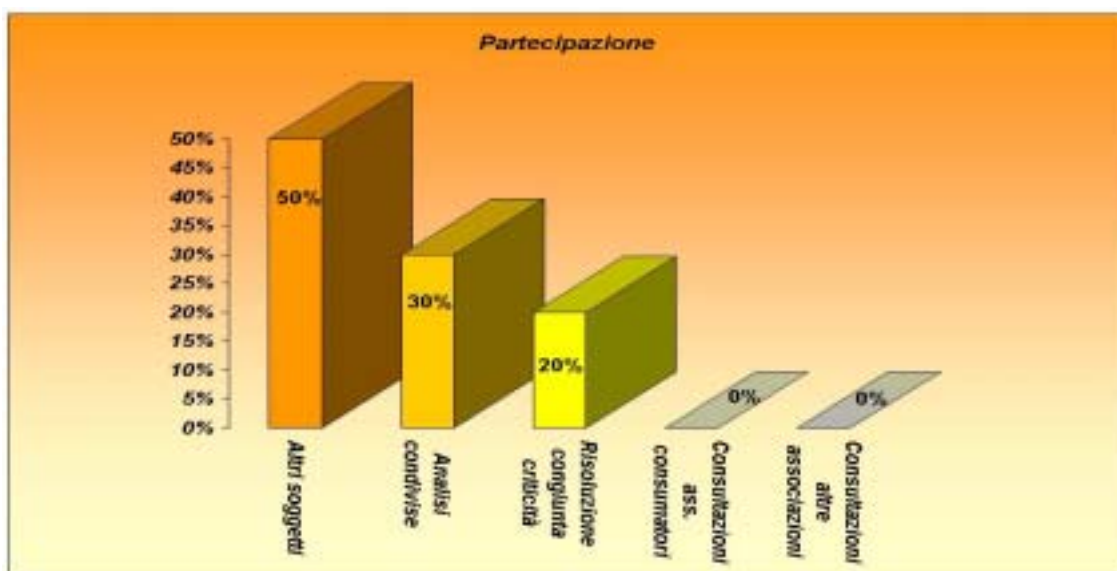


Fig. 12- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi

E' corretto evidenziare che ad un dato estremamente negativo a livello locale, si può riscontrare invece un approccio innovativo e collaborativo a livello centrale nei rapporti con le associazioni dei consumatori.

Periodici sono i tavoli di lavoro su nuovi prodotti, conciliazione, gestione dei reclami e, come già segnalato, sugli standard di qualità.

## CAPITOLO 3

### I DATI SUL SERVIZIO IDRICO

#### 3.1 Introduzione

Il riassetto del servizio idrico è stato avviato con la legge 5 gennaio 1994, n.36 "Disposizioni in materia di risorse idriche" (Legge Galli) stabilendo una netta separazione di ruoli tra l'attività di indirizzo e controllo e quella più propriamente gestionale.

Prima della riforma, infatti, il panorama dei soggetti deputati alla distribuzione dell'acqua, alla raccolta delle acque reflue e alla depurazione era caratterizzato da un'estrema frammentazione fra operatori distinti, che agivano su singole fasi funzionali e su ambiti territoriali estremamente limitati.

La riforma dell'assetto istituzionale ed organizzativo avviata dalla legge 36/94 è volta a favorire lo sviluppo dell'industria dei servizi idrici, promuovendone una gestione imprenditoriale in grado di superare modelli gestionali obsoleti e di far fronte ai cospicui investimenti di cui necessita il settore.

Per superare la frammentazione gestionale (oltre 13.000 gestori, con dimensioni e capacità gestionali per lo più modeste) e ridurre le inefficienze degli assetti produttivi ed infrastrutturali, è stata prevista la costituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali (bacini di utenza di dimensioni tali da consentire economie di scala e introiti tali da coprire i costi di gestione e gli investimenti necessari, remunerando il capitale investito) e l'istituzione del Servizio Idrico Integrato, ovvero l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione d'acqua a usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue.

E' compito delle Regioni approvare le norme di attuazione della stessa legge Galli; definire la delimitazione territoriale dell'Ato (che non sempre coincide con l'aggregazione provinciale); adottare una convenzione tipo per regolare i rapporti tra enti locali e gestori. I Comuni e le Province hanno il compito di organizzare il Sistema Idrico Integrato costituendo i Soggetti d'ambito. Il soggetto d'ambito, a sua volta, deve compiere la ricognizione delle opere di acquedotto, fognatura e depurazione e deve redigere il Piano di ambito, con l'individuazione dei relativi investimenti.

La legge Galli ha inoltre istituito il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (i cui componenti sono designati in parte dal Governo e in parte dalle Regioni con mandato quinquennale non rinnovabile), presso il Ministero dell'Ambiente, con il compito di vigilare sull'attuazione della riforma e sulla successiva gestione del servizio al fine di garantire l'osservanza dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, la regolare determinazione e



il regolare adeguamento delle tariffe nonché **la tutela dell'interesse degli utenti**. Ai sensi dell'art.22 della citata legge, il Comitato deve anche presentare annualmente al Parlamento una "relazione sullo stato dei servizi idrici". In questo documento, relativo al 2002 e al primo semestre del 2003, il Comitato, oltre ad illustrare lo stato dei servizi idrici e il processo di avanzamento della riforma, rende conto della propria attività e mette a disposizione del legislatore e degli operatori alcune riflessioni sulle problematiche del settore.

A ormai dodici anni dal suo varo, questa legge di riforma presenta forti e preoccupanti ritardi sulla sua attivazione. **Solo 6 regioni su venti hanno completato l'iter previsto e solo meno della metà degli Ato individuati sono effettivamente operativi.**

Attualmente, in base agli ultimi dati presentati dal Co.Vi.Ri nella relazione al Parlamento, su 91 Ato previsti ne sono insediati 87; le ricognizioni sono terminate in 84 ambiti e 66 Ato hanno redatto o approvato il Piano d'Ambito.

In una situazione ancora estremamente frammentata, la valutazione dei cittadini diventa dirimente per effettuare una comparazione sul servizio e sull'attuazione di alcuni aspetti della Legge Galli.

### **3.2. La ricerca**

La valutazione è stata realizzata in **sei città**, capoluoghi di provincia, aventi dimensioni assimilabili:

- **Benevento**
- **Forlì**
- **Latina**
- **Mantova**
- **Reggio Calabria**
- **Siracusa**

L'oggetto della valutazione è stato il servizio in quanto tale erogato dal gestore del servizio idrico.

In questo settore, si può affermare che dal punto di vista metodologico, si è effettuata una esperienza "audit" che solo nella fase di realizzazione si è avvicinata alla metodologia audit, in quanto la rilevazione è stata portata avanti in collaborazione con l'azienda.

Le griglie di valutazione utilizzate dai monitori di Cittadinanzattiva sono state messe a punto dall'associazione con l'apporto del consulente esperto del servizio idrico.

La valutazione è stata fatta sia mediante osservazione diretta sia attraverso somministrazione di un questionario al dirigente individuato dall'azienda.

La rilevazione è stata **unica**, è avvenuta nell'arco temporale che va dal 15 dicembre al 10 febbraio.

Sono stati analizzati i seguenti fattori e indicatori;

- **l'informazione al pubblico**
  - presenza sala d'attesa
  - presenza spazio riservato
  - disponibilità materiale informativo
  - estensione orario d'apertura
  - visibilità orari
  - presenza prospetto servizi
  - facilità risposta richieste non standardizzate
  - comunicazione preventiva in caso di cambio orari o chiusura
- **l'accessibilità al servizio**
  - barriere architettoniche
  - interruzioni programmate
  - cause interruzioni
  - numero di interruzioni
  - tempi di preavviso
  - fascia oraria interventi
  - durata sospensioni
  - presenza sito internet
  - pratiche on-line
  - tipologie di pratiche
  - numeri verdi
  - risposta operatore o IVR
- **l'adeguatezza**
  - cortesia personale
  - numero reclami
  - reclami problemi di pressione
  - tempi massimi guasti ordinari
  - tempi massimi guasti alle tubazioni
  - tempi previsti attivazione fornitura
  - tempi erogazione preventivo per l'allacciamento

- tempi di esecuzione dei lavori
- tempi massimi di sostituzione del contatore
- l'orientamento alla qualità
  - realizzazione indagini soddisfazione utenti
  - azioni di miglioramento qualità
  - partecipazione iniziativa nazionali
  - accessibilità Carta della qualità dei servizi
  - diffusione Carta della qualità
  - quantitativo copie in dotazione
  - quantitativo copie diffuse
  - modalità di comunicazione su suggerimenti e reclami
  - processo di impostazione sistema qualità
- la partecipazione degli utenti
  - accesso alle informazioni
  - consultazioni periodiche associazioni dei consumatori
  - consultazioni periodiche altre associazioni
  - coinvolgimento altri soggetti finalità informative
  - analisi condivise su quantità e qualità reclami
  - consultazione associazioni consumatori per risoluzione eventuali criticità

Come si evince, la struttura ripropone gli stessi fattori del precedente settore.

### **3.3 L'informazione al pubblico**

Come primo fattore abbiamo analizzato l'informazione all'utenza nel primo momento di accesso nei locali dell'azienda.

Nel **100%** dei casi è stato riscontrato, innanzitutto, la presenza di uno spazio organizzato per il colloquio con l'utente,

La presenza di un prospetto riassuntivo aggiornato dei servizi è presente nella totalità degli uffici, come è risultata nel **100%** dei casi collocata in maniera visibile la **tabella degli orari**, che sono stati reputati fruibili per i diversi target di utenza.

In tutti i casi è prevista l'apertura pomeridiana e l'apertura della mattina della giornata del sabato.

Qualche dato negativo si evidenzia nella presenza di opuscoli e materiale informativo per l'utente, non essendo presente nel **50%** dei casi.

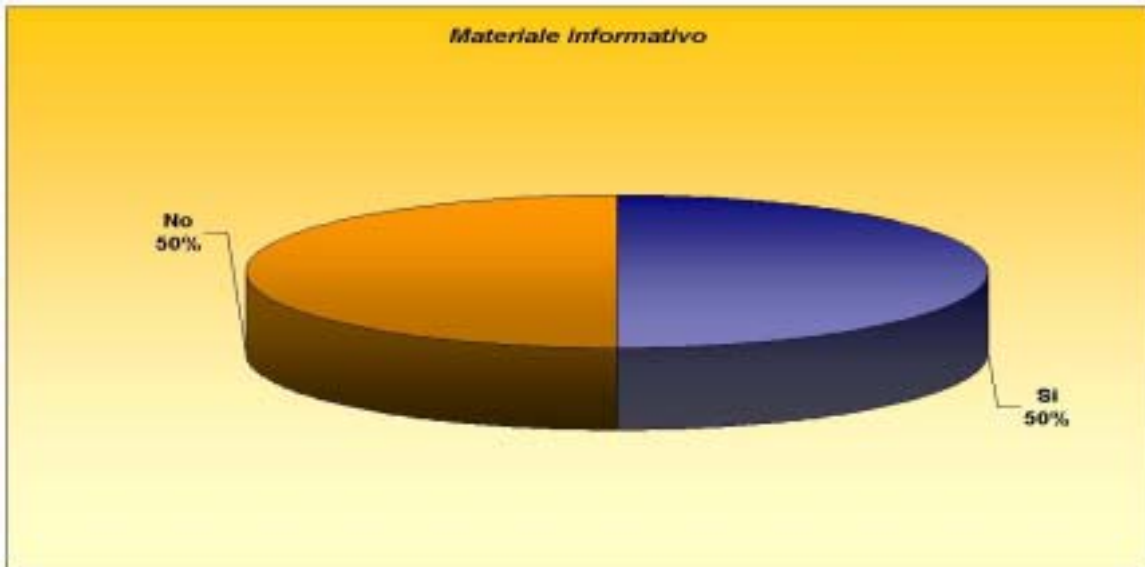


Fig. 13- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi

Altro dato che presenta qualche elemento di attenzione è quello sulla comunicazione preventiva in caso di cambio di orario o di chiusura degli uffici.

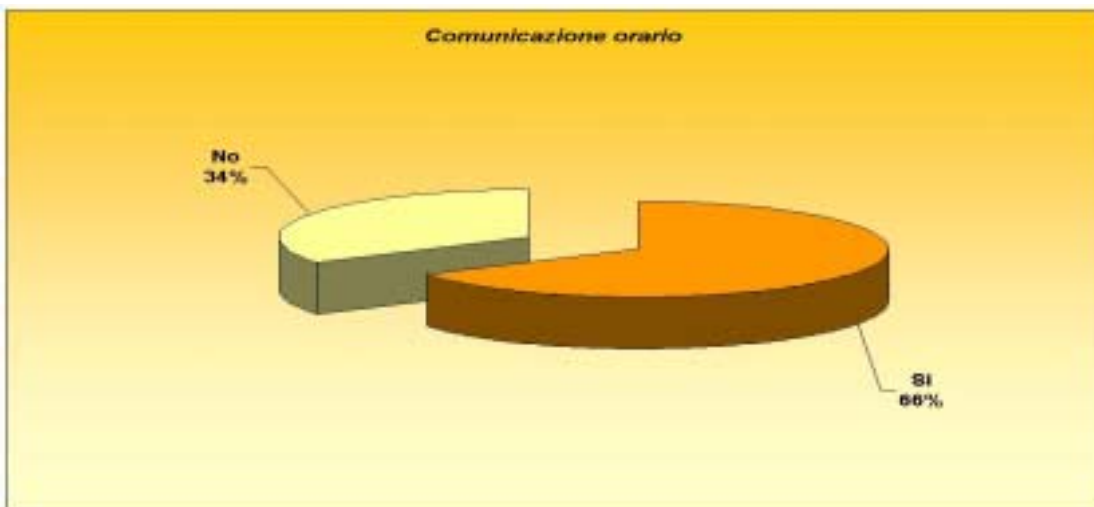


Fig. 14- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi

### 3.4. L'accessibilità al servizio

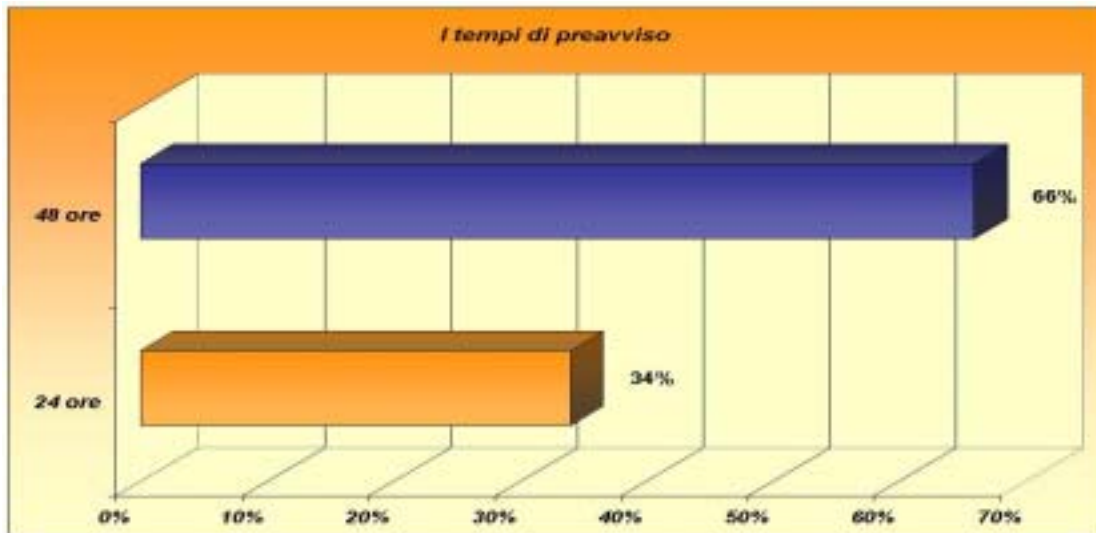
Contrariamente al dato emerso negli uffici postali, viene riscontrata la presenza di barriere architettoniche nell'accesso agli uffici nel **34%** dei casi, mentre non viene riscontrata nel **66%** dei casi.

Si ritiene opportuno sottolineare questo dato.

Per quanto riguarda le interruzioni programmate, si rileva che nel **66%** dei casi sono frequenti, mentre i tempi di preavviso vengono rispettati nel **66%** dei casi.

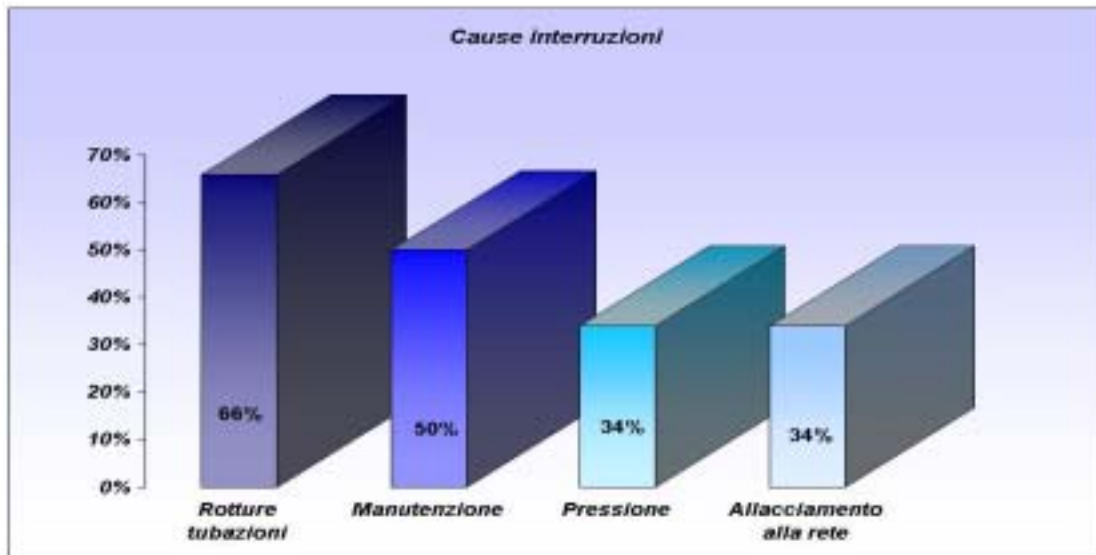
Nel **34%** non sono rispettati i tempi di preavviso.

Differenti sono risultati i tempi di preavviso.



*Fig. 15- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

Mentre le cause delle interruzioni sono risultate essere le seguenti così rilevate.



*Fig. 16- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

La fascia oraria degli interventi è stata così rilevata.

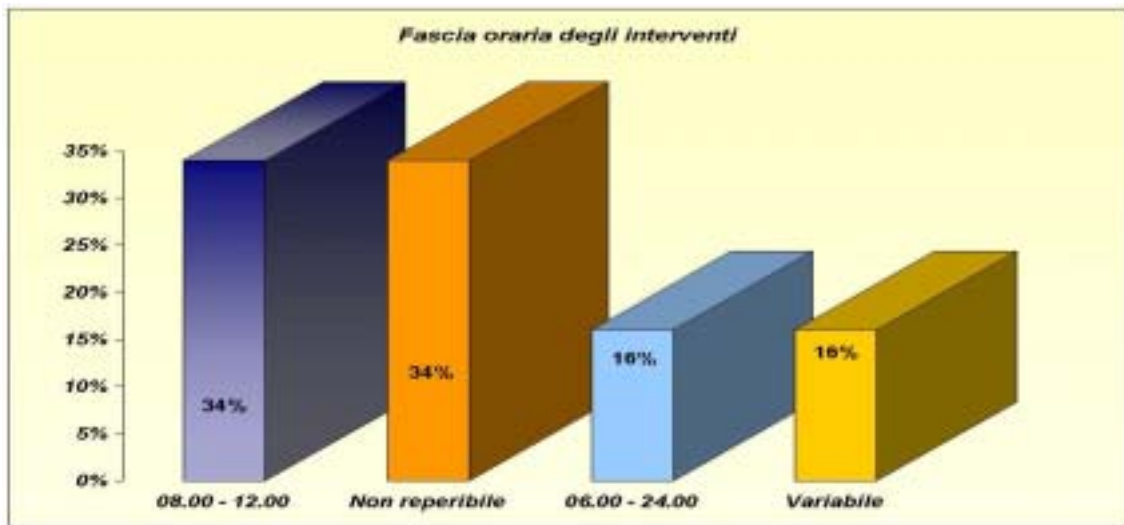


Fig. 17- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi

Nella sezione accessibilità si è voluto evidenziare anche tutte quelle informazioni inerenti l'accesso telematico al gestore. E' stato possibile verificare la presenza del sito internet dell'azienda e la possibilità di espletare pratiche on-line.

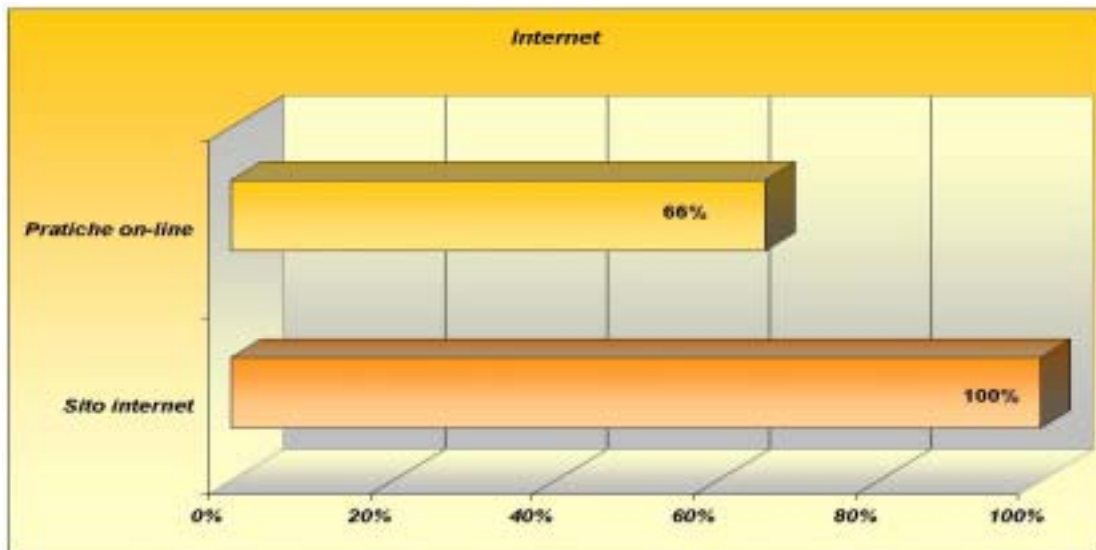


Fig. 18- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi

Per quanto riguarda le pratiche on-line, previste nel **66%** dei casi, nel **75%** è possibile effettuare solo la richiesta di allaccio, mentre nel **25%**, è possibile effettuare le seguenti pratiche:

- *visualizzazione forniture,*
- *letture,*
- *pagamenti e domiciliazioni,*
- *subentri;*
- *cessazioni di fornitura;*
- *rateizzazione dei pagamenti;*
- *area dedicata a richieste di chiarimenti e per segnalazioni a carattere ambientale*

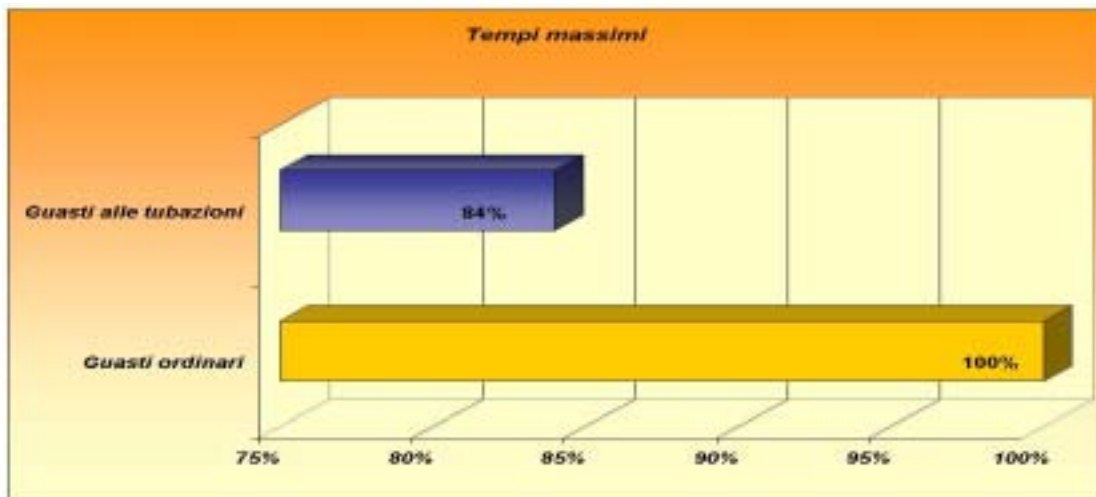
Nel **100%** dei casi è presente un numero verde dell'azienda, nel **84%** dei casi risponde l'operatore, nel **16%** sia l'operatore che il disco IVR.

### **3.5 L'adeguatezza del servizio**

Il livello di cortesia allo sportello è stato ritenuto adeguato nel **100%** dei casi.

In nessun caso è stato fornito il dato il numero di reclami per carenza di pressione o per pressione eccessiva.

I tempi massimi di risoluzione per la diversa tipologia di guasti sono rispettati con il seguente dato in percentuale.



*Fig. 19- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

Il dato è stato fornito dall'azienda.

Si comparano i dati sui tempi previsti per l'attivazione della fornitura e i tempi di erogazione del preventivo per l'allacciamento.

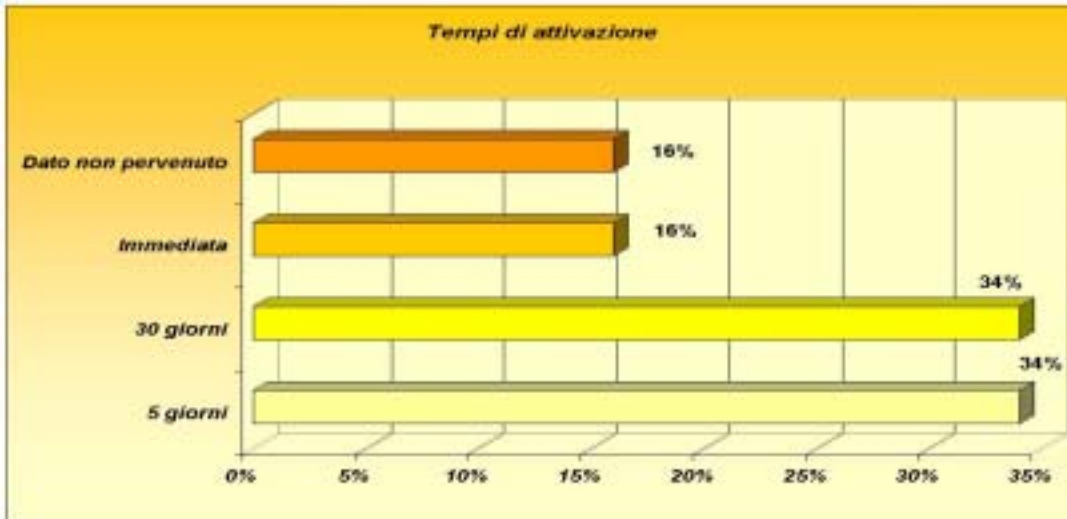


Fig. 20- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi

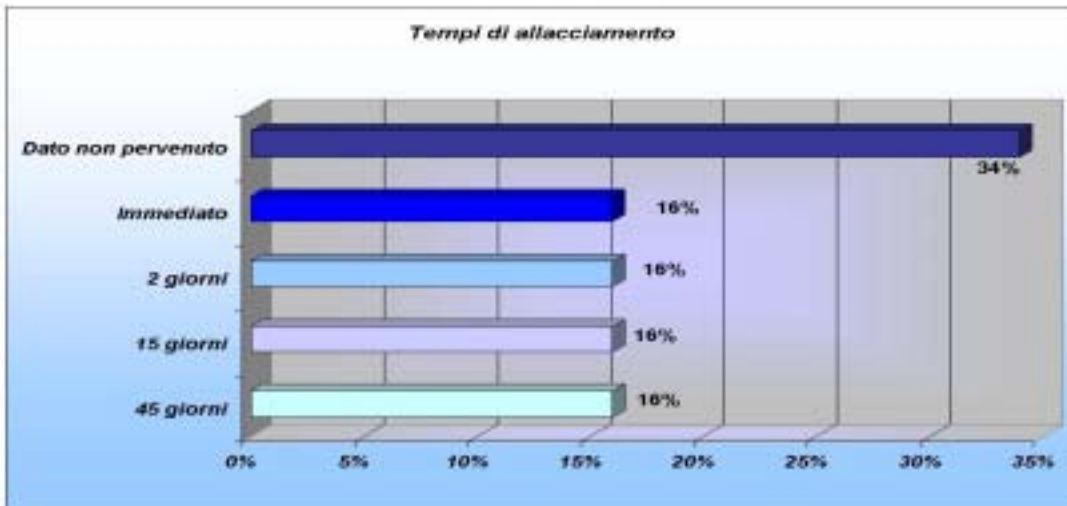


Fig. 21- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi

I tempi massimi di esecuzione dei lavori sono risultati estremamente variabili.

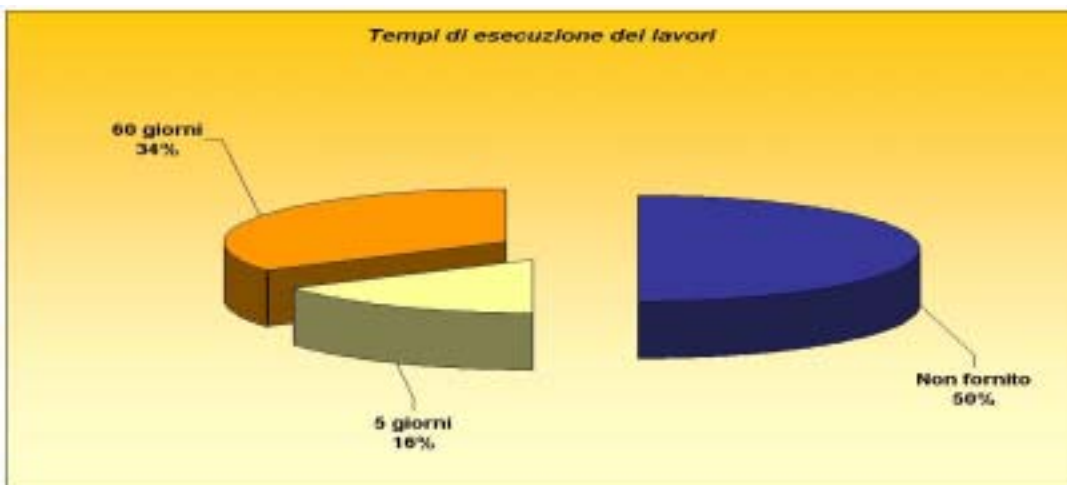


Fig. 22- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi



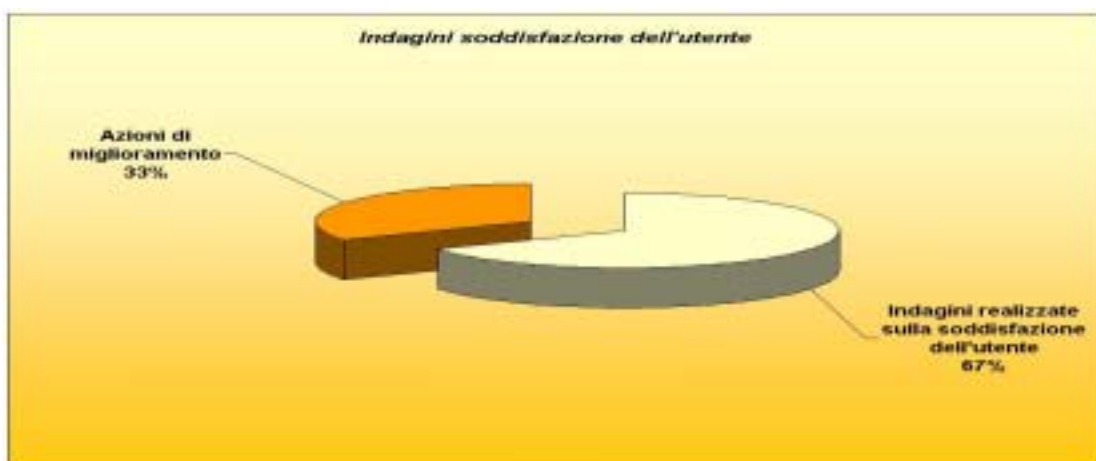
I tempi massimi di sostituzione del contatore risultano rispettati nel **100%** dei casi.

### **3.6-L'orientamento alla qualità**

Può risultare semplicistico affrontare il tema della qualità tralasciando lo spinoso problema della "qualità delle acque", ma è evidente che risulta essere un tipo rilevazione che il cittadino non può effettuare senza il coinvolgimento delle strutture scientifico-sanitarie preposte ad assolvere questo compito.

Come nel settore precedentemente analizzato si è focalizzato l'obiettivo sull'orientamento dell'azienda verso politiche della qualità.

Le prime domande era incentrate sulla realizzazione o meno di indagini sulla soddisfazione degli utenti e sulle eventuali azioni di miglioramento attuata in seguito alle indagini.



*Fig. 23- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

La Carta della Qualità dei servizi è accessibile nel **84%** dei casi soltanto nel **34%** dei casi è previsto un piano di diffusione locale, non indicato nelle modalità operative.

Soltanto nel **34%** dei casi è stato indicato il dato inerente il quantitativo di copie diffuse e l'arco temporale di diffusione, nel **66%** dei casi non è stata fornita risposta. Il 34% ha in dotazione per 2 anni un quantitativo di **10.000** copie.

Un dato assolutamente positivo per quanto riguarda la previsione, da parte dell'azienda di modalità di comunicazione per suggerimenti e consigli nel **100%** dei casi.

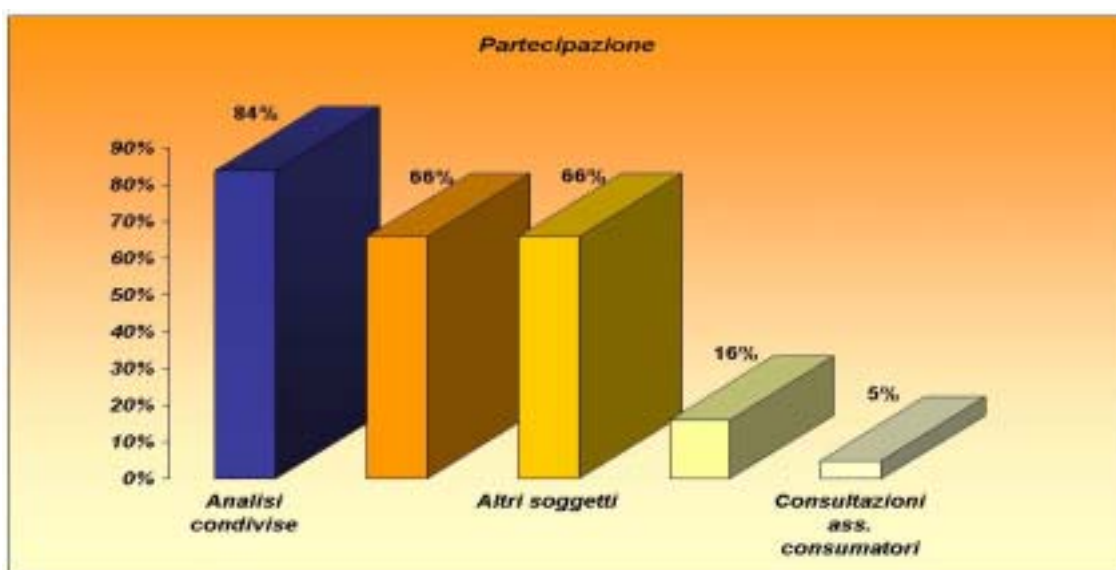
Un sistema di qualità per l'ufficio risulta essere avviato nel **50 %** dei casi.

### 3.7-La partecipazione

In tema di risorse idriche, rilevante è il peso della partecipazione civica, dimostrata dalle segnalazioni dirette a denunciare gli sprechi e a richiedere consigli sull'uso responsabile delle risorse idriche, che giungono al Pit Servizi Nazionale ( vedi Relazione Pit ).

Anche in questo caso è stata formulata la richiesta su **consultazioni periodiche con associazioni di consumatori, con altre associazioni, se sono attive interlocuzioni con altri soggetti per finalità informative** sono previste **analisi condivise sui reclami** e se sono previsti confronti con associazioni di cittadini nella eventuale risoluzione di criticità.

Viene indicato anche in questo caso il dato di riepilogo.



*Fig. 24- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

Si segnala soltanto la differenza sostanziale di questo dato rispetto al settore del servizio postale, in parte dovuto alla natura del servizio e alla natura giuridica del soggetto erogatore.

Differenti, in secondo luogo, possono essere le considerazioni inerenti la presenza di forme di partecipazione formale o sostanziale.

## CAPITOLO 4

### I DATI SULL UFFICIO RISCOSSIONE TRIBUTI

#### 3.1. *Introduzione*

La finanza locale è l'insieme dei mezzi a disposizione degli enti locali per il soddisfacimento dei bisogni collettivi. Il sistema della finanza locale ha subito nel tempo diverse configurazioni. Si è concretizzato un passaggio dalla "finanza derivata", tipica degli anni '70 e prevalentemente basata sui trasferimenti statali, ad una "finanza decentrata o mista", introdotta negli anni '90 e caratterizzata da un maggiore intervento dell'ente locale a livello impositivo e da un conseguente minore intervento da parte dello Stato.

I principali fattori che hanno concorso a tale inversione di tendenza sono essenzialmente tre: la scarsità delle risorse a disposizione degli enti locali per soddisfare i bisogni della collettività; l'inizio del processo federale; il processo di avvicinamento all'Unione Europea che ha portato all'introduzione di rigidi parametri di spesa e di bilancio orientati ad un contenimento della spesa pubblica.

L'articolo 119 della Costituzione, riscritto in seguito alla modifica del Titolo V Parte seconda della Costituzione, afferma che *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio."*

L'articolo 149 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) attribuisce agli enti *"potestà impositiva autonoma"* nel campo delle tasse, dei diritti, delle tariffe e dei corrispettivi sui servizi di propria competenza.

In questo quadro cambia quindi anche il ruolo della Pubblica Amministrazione: essa non è più solo un "produttore di servizi" ma anche un "produttore di politiche pubbliche", in quanto la sua azione è sempre più caratterizzata dalla necessità di governo di un sistema di attori complesso. Si crea la necessità che più decisioni abbiano o passino per il tramite del consenso dei cittadini e delle imprese attraverso adeguati processi di relazione e comunicazione. che: potenzino e armonizzino i flussi di informazione verso ogni singola categoria; misurino il grado di qualità percepita da parte dei destinatari di un servizio (indagine di customer satisfaction) e consentano così alle Amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità, aiutandole a relazionarsi con i propri utenti; di conoscere e

comprendere sempre meglio i bisogni dei destinatari ultimi delle proprie attività e di riprogettare, di conseguenza, sia le politiche pubbliche che il sistema di erogazione dei servizi; consentano la partecipazione attiva dei cittadini al dibattito sulle politiche pubbliche, mediante la previsione, ad esempio, di forum cittadini, conferenze di consenso, giurie di cittadini.

Uno strumento di comunicazione sociale molto innovativo è il bilancio partecipato, che è un documento programmatico redatto attraverso il coinvolgimento diretto dei diversi rappresentanti della comunità di riferimento.

### **3.2. Spunti metodologici**

L'amministrazione comunale, tra l'altro emerge da diverse ricerche e spunti di riflessione, essere interpretata come:

- una casa comune che i cittadini dicono di conoscere e che sentono vicina;
- un punto di erogazione di molti servizi che riguardano la totalità dei cittadini della comunità;
- un crescente centro di autonoma raccolta e gestione di risorse di natura tributaria.

Le ragioni per cui abbiamo scelto **la dimensione comunale**, sono dovute in conseguenza all'attribuzione alle Province ed ai Comuni di parte del gettito di imposte erariali; al riconoscimento alle Province ed ai Comuni della potestà regolamentare generale; al riconoscimento ai Comuni della potestà regolamentare in materia di I.C.I.; al riconoscimento alle Province ed ai Comuni della capacità di approvazione di tariffe e prezzi pubblici .

Si è intrapreso così il lavoro di messa a punto della misurazione del funzionamento dell'**area tributi**.

**L'area tributi** infatti:

- è presente in ogni realtà, dal più piccolo comune alla grande città;
- è un ganglio operativo fondamentale perché:
- interagisce e interloquisce con tutti i cittadini singoli ed organizzati;
- concorre alla misurazione delle reali possibilità attuative di scelte tariffarie di rilevante peso locale.

Per fare questo abbiamo cercato di capire **la tripla dimensione** della gestione dei tributi da parte dei Comuni.

- la **dimensione continuativa del servizio** ai cittadini quella cioè preposta a facilitare:
- l'informazione ed il dialogo con i cittadini contribuenti;
- l'assolvimento, da parte dei cittadini e degli altri soggetti contribuenti, dell'obbligo tributario relativo ai tributi locali;
- l'interlocuzione con le associazioni di categoria e le associazioni professionali.

### **3.3. La ricerca**

La ricerca si era posta l'obiettivo ambizioso di essere effettuata in **10** capoluoghi di provincia, i seguenti:

- **Ascoli Piceno**
- **Benevento**
- **Biella**
- **Forlì**
- **La Spezia**
- **Latina**
- **Mantova**
- **Reggio Calabria**
- **Siracusa**
- **Verona**

L'oggetto della valutazione era **l'ufficio riscossione tributi**.

Le griglie di valutazione utilizzate dai monitori di Cittadinanzattiva sono state messe a punto dal consulente del progetto

Nelle griglie di rilevazione sono stati enucleati i seguenti fattori e indicatori:

- **Accessibilità**
  - presenza sala d'attesa

- spazio riservato
- percorso facilitato d'accesso
- estensione orario d'apertura
- **Capacità informativa**
  - presenza materiale informativo
  - presenza servizio informazioni
  - presenza prospetto riassuntivo
  - facilità risposta quesiti complessi
  - presenza numero telefonico
- **Comfort**
  - presenza servizi igienici
  - presenza porta-rifiuti
- **Grado di ascolto e d'interlocuzione con i contribuenti**
  - presenza punti raccolta reclami
  - presenza indicazioni chiare sui riferimenti on-line
  - facilità accesso ai dati organizzazioni di tutela
  - numero reclami
  - numero reclami con risposta scritta
- **Grado d'apertura alle esigenze dei contribuenti**
  - indagini sulla soddisfazione dei cittadini
  - azioni di miglioramento
  - processo impostazione sistema qualità
  - coinvolgimento periodico associazioni dei consumatori
  - analisi condivise su quantità e qualità dei reclami

Inoltre era prevista la rilevazione del dato inerente **l'informazione, l'interlocuzione e rendicontazione** sull'impiego delle entrate.

#### **Informazione**

- comunicazione istituzionale sulla determinazione aliquote
- comunicazione istituzionale sull'andamento comparato del gettito dei singoli tributi
- informazioni sulla destinazione del gettito
- esiti valutazioni dei revisori sull'andamento dei conti

#### **Interlocuzione**

- consultazioni istituzionali sulla determinazione aliquote
- consultazione istituzionale sull'andamento comparato del gettito dei singoli tributi
- consultazione istituzionale sulla valutazione delle priorità
- consultazioni per la destinazione delle somme derivanti da tributi locali

## Rendicontazione

- Verifica rispetto degli stanziamenti
- Verifica assenza di residui
- Verifica rispetto aree di spesa stanziata
- Convocazione assemblee utenti singoli servizi
- Predisposizione bilancio di mandato
- Confronto pubblico

## Risultati comparati

<b>Indici</b>	<b>Anno 2002</b>	<b>Anno2003</b>	<b>Anno2004</b>
Autonomia Finanziaria			
Gettito Ici Sulle Entrate Tributarie			
Entrate Correnti Per Abitante			
Trasferimenti Correnti Per Abitante			
Investimento Per Abitante			
Rigidità Spesa Corrente			
Incidenza Delle Spese Per Il Personale Sulle Entrate Correnti			
Costo Totale Diretto Servizi Connessi Agli Organi Istituzionali/ Abitante			
Costo Totale Diretto Scuola Materna/Numero Studenti			
Costo Totale Diretto Scuola Elementare/Numero Di Studenti			
Costo Totale Diretto Istruzione Media/Numero Di Studenti			
Costo Totale Diretto Viabilità Ed Illuminazione Pubblica/N. Abitanti			
Costo Totale Diretto Asili Nido/ N. Bambini Frequentanti			
Costo Totale Diretto Impianti Sportivi/ N. Utenti			
Costo Totale Diretto Impianti Sportivi/N. Impianti			
Costo Totale Diretto Musei Pinacoteche, Gallerie, Mostre/N. Di Visitatori			

*Tab. 3- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

E' evidente che questo tipo di valutazione, estremamente innovativa, necessitava della collaborazione del dirigente preposto dell'amministrazione comunale.

I tempi della ricerca indicati erano 20 novembre 2005 -30 gennaio 2006.

La ricerca ha avuto numerosi ostacoli e resistenze da parte delle amministrazioni comunali, al punto che la valutazione è stata realizzata soltanto nella città di Forlì.

Molti sono i fattori che hanno influito sulla mancata realizzazione della ricerca, qualche esempio:

- lungaggini burocratiche all'interno della pubblica amministrazione;

- mancanza di riconoscimento di un ruolo delle organizzazioni dei cittadini e dei consumatori;
- diffidenza per il tipo di richiesta;
- difficoltà operative volontari Cittadinanzattiva.d43

Questo dato è alquanto significativo, alla luce dei riforme che ci sono state nell'ultimo decennio nella pubblica amministrazione (accesso agli atti, semplificazione amministrativa) e pone degli interrogativi sul rapporto tra la stessa e il cittadino in un'ottica di trasparenza.

Si ritiene opportuno fornire i risultati emersi nel caso di Forlì, in quanto possono fornire una base empirica per le prossime ricerche.

### ***3.4. I dati-il caso Forlì***

Come nelle precedenti rilevazioni, il primo fattore analizzato è stato l'**accessibilità**.

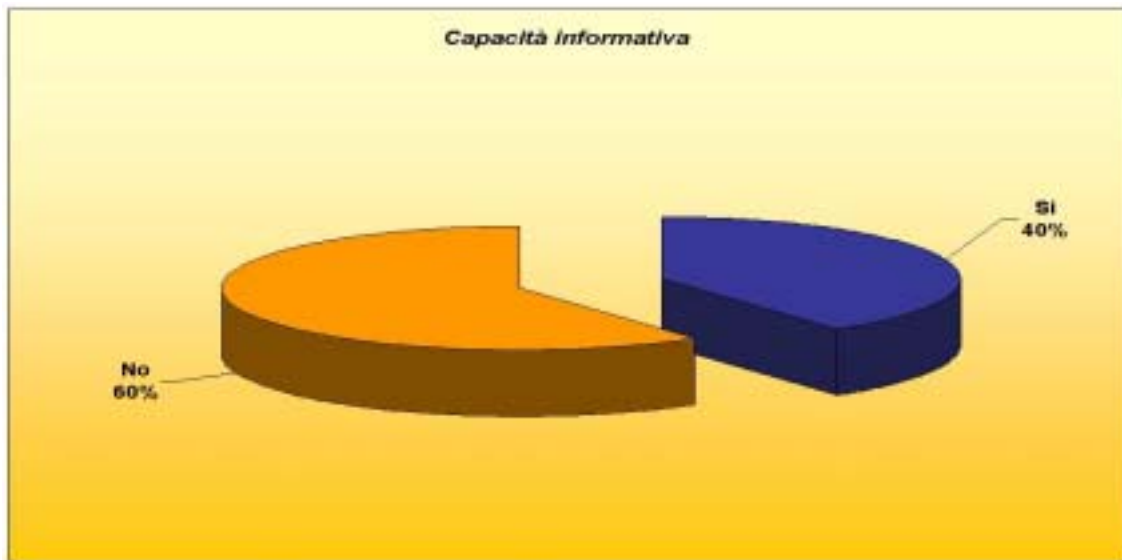
Innanzitutto è stato rilevato l'orario di apertura al pubblico, che è di **4** mezzeggiornate, una giornata intera e **1** rientro pomeridiano di **1 ora**.

Il risultato emerso dalle domande è positivo nella totalità dei casi, essendo prevista una sala d'attesa con sedie e tavoli, uno spazio organizzato per il colloquio, un percorso facilitato nell'individuazione dell'ufficio partendo dall'ingresso del Comune.

Passando al secondo fattore, quello denominato "**capacità informativa**", il dato è meno omogeneo.

E' stato rilevata la disponibilità all'interno della struttura materiale informativo, la presenza di un servizio informazioni per il pubblico, un prospetto riassuntivo dei servizi, un numero telefonico per informazioni e la capacità di risposta a quesiti complessi.





*Fig. 25- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

Per quanto riguarda il **comfort**, è stata riscontrata la mancanza di servizi igienici per gli utenti diversamente abili.

Nella definizione del **grado di ascolto con i contribuenti**, il primo dato rilevante è il dato **non pervenuto** sul numero dei reclami.

Gli altri quesiti richiedevano informazioni sui punti di raccolta e segnalazioni, sugli avvisi per comunicare suggerimenti e reclami, sull'accesso ai dati da parte delle organizzazioni di tutela.

Nel **delle domande l'esito è stato negativo.**

Per quanto riguarda il **grado di apertura alle esigenze dei cittadini**, un dato rilevato è la possibilità di effettuare pagamenti on-line, sia con bancomat che carta di credito.

Non sono state realizzate negli ultimi tre anni sulla soddisfazione dei cittadini, non sono previste analisi condivise su quantità e qualità dei reclami.

I cittadini vengono coinvolti esclusivamente dall'amministrazione comunale in sede di bilancio partecipato. Non sono previste altre forme di consultazioni periodiche.

I fattori descritti ed analizzati fanno riferimento al servizio erogato dall'amministrazione.

In un secondo momento, si era pensato di richiedere informazioni sul rapporto tra l'amministrazione comunale che decide come impiegare le entrate e la **comunicazione al cittadino.**

A nostro avviso, è stato questo l'aspetto che maggiormente ha creato timori nei dirigenti della pubblica amministrazione, favorendo la decisione di ostacolare questo tipo di ricerca non fornendo i dati richiesti.

Per quanto riguarda l'**informazione**, il dato è positivo nel **60%** delle domande, evidenziando la mancanza di una forma di comunicazione istituzionale rivolta alla comunità locale, sulla determinazione delle aliquote e sull'esito delle valutazioni dei revisori dei conti.

L'**interlocuzione** è prevista nel **60%** dei casi, essendo diventate prassi forme di consultazioni preventive nella varie fasi di consultazione del bilancio.

Non è prevista invece nessun tipo di consultazione sulla determinazione delle aliquote.

Sulle modalità di **rendicontazione** delle scelte effettuate ai cittadini, il dato scende considerevolmente, al 40%, non essendo previste forme di coinvolgimento nella verifica degli stanziamenti, nella verifica dell'assenza di residui, nella verifica del rispetto sostanziale delle aree di spesa stanziata.

È ormai prassi, invece, il confronto pubblico alla fine del mandato tra governo locale e cittadini singoli o associati.

Il seguente grafico riassume il dato sulla comunicazione al cittadino.



*Fig. 26- Cittadinanzattiva-Consumatori per la qualità dei servizi*

## CAPITOLO 5

### LE PROPOSTE

Nell'ambito del progetto **"Consumatori per la qualità dei servizi"**, è stata realizzata, come già ricordato, un'applicazione sperimentale del metodo dell'audit civico in quattro ambiti significativi, quelli del servizio idrico, del trasporto pubblico locale, della pubblica amministrazione e dei servizi postali.

Al di là delle proposte specifiche che si possono avanzare per i singoli settori e a cui si fa riferimento in altre parti di questa relazione, l'itinerario fin qui svolto, tenendo conto del percorso e delle esperienze maturate nel tempo da Cittadinanzattiva (fin dal 2001 per quanto riguarda il settore della sanità), consentono di avanzare alcune proposte di carattere generale e più di sistema.

Assumere l'audit civico come **metodo base** per la promozione e la verifica della qualità dei servizi dal punto di vista dei cittadini consumatori e mediante un loro coinvolgimento attivo, sulla base di una effettiva collaborazione tra organizzazioni d'impegno civico, imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità e amministrazioni pubbliche competenti.

Al centro dell'attuazione di una simile metodologia andrebbero posti i seguenti quattro obiettivi quadro.

Utilizzare i programmi di audit civico e i conseguenti risultati come strumenti di revisione periodica e di aggiornamento:

- Lo svolgimento della verifica della rispondenza della organizzazione e dei processi dei servizi presi di volta in volta in considerazione, al principio della "centralità" del cittadino, mediante l'utilizzo di strumenti tecnici adeguati;
- la promozione di percorsi, processi organizzativi e comportamenti professionali, mediante i quali le aziende erogatrici di servizi e le amministrazioni pubbliche competenti, rendono trasparenti e verificabili i propri comportamenti e le proprie scelte nei confronti dei cittadini-consumatori;
- la massima semplificazione e trasparenza (sulle informazioni, i dati e la documentazione), per l'accesso dei cittadini-consumatori ai servizi di pubblica utilità;

La promozione della partecipazione attiva dei cittadini-consumatori (e degli stessi operatori dei servizi) ai processi, ai programmi di miglioramento della qualità e dell'efficacia dei servizi di pubblica utilità.

- degli indicatori e degli standard di qualità dei servizi di pubblica utilità e, più in particolare, delle rispettive Carte della qualità dei servizi, nonché dei Contratti di servizio e/o degli Accordi di programma che regolano i rapporti tra Aziende erogatrici e Pubbliche amministrazioni competenti;
- dei moduli formativi e di aggiornamento professionale rivolti agli operatori e ai dirigenti dei servizi di pubblica utilità considerati e agli stessi rappresentanti delle organizzazioni dei cittadini coinvolti.

Prendere spunto dalle attività di audit civico e dalle informazioni e dai dati da esse prodotte per la costituzione di tavoli di lavoro con le aziende erogatrici di servizi, volti alla definizione e/o alla revisione degli istituti e delle procedure di partecipazione civica e di tutela dei diritti, fin qui previsti all'interno dei rispettivi servizi.

Avviare un programma triennale di messa a punto, diffusione e applicazione del metodo dell'audit civico nei servizi di pubblica utilità, allo scopo di garantire un vero benchmarking tra le diverse offerte di servizi, promuovendo forme di partnership tra soggetti della pubblica amministrazione, aziende erogatrici di servizi di pubblica utilità, organizzazioni di tutela dei diritti dei cittadini-consumatori ed enti ed istituzioni della comunità scientifica.

Promuovere con i diversi soggetti interessati, una riflessione ed una eventuale sperimentazione sull'utilizzo dei risultati delle attività di audit civico per concorrere alla valutazione periodica dei dirigenti dei servizi di pubblica utilità, (rispetto agli obiettivi ad essi assegnati) e al successivo riconoscimento delle parti variabili di retribuzione, vincolate al raggiungimento di specifici obiettivi di qualità, di efficacia e di efficienza dei servizi considerati.

## RINGRAZIAMENTI

Le attività svolte nel quadro del progetto "Consumatori per la qualità dei servizi" e descritte nella presente relazione, sono state realizzate grazie al lavoro quotidiano di un'equipe centrale che opera presso la sede nazionale di Cittadinanzattiva (Tina Napoli, direttore esecutivo e Sara Femiano) e al sostegno prestato da parte del gruppo che opera presso la sede centrale sulle politiche dei consumatori (Liliana Ciccarelli, Claudio Lombardi, Isabella Mori, Rodolfo Schiavo, Vittoria Terenzi, Tiziana Toto e Mariano Votta).

Un particolare ringraziamento va ai collaboratori delle sedi dei 20 PiT Servizi Locali (Stefania Andolina, Marco Barbelli, Chiara Bonopera, Mavi Bordignon, Silvia Canducci, Roberto Cardarelli, Anna Caronia, Mariella Ceccarelli, Marco Cervioni, Maria Assunta Cespa, Claudia Corda, Massimo Cotroneo, Roberto De Santis, Liberata Dell'Arciprete, Francesca Diamanti, Daria Ferrari, Matteo Grazioli, Federica Gregori, Luca Iazzetta, Manuela Mantovani, Franca Patrucco, Rosa Rossi, Salvatore Salatiello, Maria Settembre, Barbara Tronchi, Nicola Veglio, Laura Villani, Antonio Vitale) e a tutta la rete dei Procuratori dei cittadini.

A livello centrale si ringrazia l'ufficio stampa (Alessandro Cossu, Mariano Votta e Aurora Avenoso); il dipartimento relazioni esterne (Antonio Gaudioso e Barbara D'Alessio); i rapporti istituzionali (Vittorino Ferla); il dipartimento organizzazione e programmazione (Daniela Mondatore e Giovanna Grossi); l'amministrazione (Rosanna Marchio e Anna Vanni) e il Dipartimento comunicazione (Annalisa Mandorino; Gianfranco Geraci; Elisabetta Poma e Giuliano Basso).

Desideriamo, ancora, ringraziare i consulenti che hanno collaborato all'esperienza audit: Andrea Appetecchia, Silvia Barbieri, Mauro Iulini e il vice-presidente di Cittadinanzattiva, Alessio Terzi, i monitori che hanno realizzato l'esperienza audit e le aziende che hanno reso possibile la ricerca.

Un ulteriore ringraziamento, per la disponibilità, va a Salvatore Maccagnano, Luigi Marino e Alessandro Tozzi.

Un ringraziamento finale va ai soggetti che hanno sostenuto le nostre attività: il Ministero delle Attività Produttive e in modo specifico Daniela Primicerio, Presidente del CNCU e Direttore della Direzione Generale per l'Armonizzazione del Mercato e la Tutela dei Consumatori; FederCasse, Poste Italiane e IMQ.