



M I P A

Consorzio per lo sviluppo
delle metodologie e delle innovazioni
nelle pubbliche amministrazioni

settembre 2003

La gestione dei reclami

Studi di caso
nei servizi pubblici
e nelle
amministrazioni locali



La gestione dei reclami

Studi di caso
nei servizi pubblici
e nelle
amministrazioni locali

La gestione dei reclami

Studi di caso nei servizi pubblici
e nelle amministrazioni locali

Settembre 2003

MIPA

Consorzio per lo sviluppo
delle metodologie e delle innovazioni
nelle pubbliche amministrazioni

Via Arenula, 16 – 00186 Roma

Sito: www.consorziomipa.it

Tel: 06 68192687

Fax: 06 6871006

e-mail: mipa@consorziomipa.it

Progetto grafico

Sofia Barletta

Editing

Luciana Carbone

Coordinamento editoriale e stampa

Istituto nazionale di statistica

Servizio produzione editoriale

Piero Crivelli, Paolo Lucantoni

Via Tuscolana 1788 - Roma

ISBN: 88-458-0845-9

Autori

Alfredo Fioritto, Ricercatore di diritto amministrativo, Università dell'Aquila

Samuele Bracci, Ricercatore, Consorzio Mipa

Roberta De Pasquale, Consulente

Tiziana Fantauzzi, Ricercatrice

Indice



Prefazione di Alberto Zuliani	5
---	---

Introduzione di Alfredo Fioritto	7
--	---

Capitolo 1 L'evoluzione, la natura e le funzioni del reclamo di Alfredo Fioritto	11
---	----

■ 1.1.	I caratteri generali del reclamo	11
■ 1.2.	L'evoluzione del concetto di reclamo nel diritto italiano: i reclami e gli altri rimedi all'inefficienza amministrativa	15
■ 1.3.	I reclami nelle carte dei servizi pubblici	18
■ 1.4.	L'Autorità garante per i pubblici servizi	22
■ 1.5.	Sulla tutela paragiurisdizionale dei diritti degli utenti	23
■ 1.6.	Cenni sui rapporti tra attività paragiurisdizionale dell'Autorità per i servizi pubblici e attività giurisdizionale	25
■ 1.7.	I reclami e il difensore civico	27
1.7.1.	Il difensore civico regionale tra legislazione e prassi (il caso della Toscana)	27
1.7.2.	L'emersione di funzioni paragiurisdizionali	29
■ 1.8.	Le funzioni e gli effetti del reclamo	31

Capitolo 2 La gestione dei reclami: studio di alcuni casi di Samuele Bracci, Roberta di Pasquale, Tiziana Fantauzzi	39
--	----

■ 2.1.	La scelta dei casi e l'impostazione del lavoro	39
■ 2.2.	I servizi amministrativi	41
2.2.1.	Il comune di Pistoia	43
2.2.2.	Il comune di Ravenna	47
2.2.3.	La Regione Piemonte	53
2.2.4.	La Camera di commercio di Bergamo	55

■ 2.3.	I servizi sanitari	60
2.3.1.	L'Azienda Ospedaliera di Treviglio	61
2.3.2.	L'Azienda USL di Rimini	67
■ 2.4.	I servizi pubblici	73
2.4.1.	Posteitaliane Spa	74
2.4.2.	Trenitalia Spa	84
2.4.3.	Cogeme Spa	89
2.4.4.	Intesa Spa	94
2.4.5.	Atvo di Venezia	98
■ 2.5.	Il caso delle Aziende per il diritto allo studio universitario	106

Capitolo**3****Le componenti essenziali della gestione dei reclami:
un'analisi comparata**

119

di Samuele Bracci

■ 3.1.	La struttura e i responsabili del sistema di gestione dei reclami	119
■ 3.2.	Gli obiettivi della gestione dei reclami	121
■ 3.3.	La definizione delle comunicazioni dell'utente	123
■ 3.4.	Le strutture e i soggetti coinvolti	125
■ 3.5.	Le risorse umane	126
■ 3.6.	Le risorse tecnologiche	128
■ 3.7.	Le modalità della comunicazione del cliente	129
■ 3.8.	L'informazione, la comunicazione e l'accesso	131
■ 3.9.	La modulistica	132
■ 3.10.	Le procedure per la gestione dei reclami	134
3.10.1.	La ricezione	135
3.10.2.	La classificazione	136
3.10.3.	La risposta	137
■ 3.11.	La valutazione dei reclami e gli indicatori	138
■ 3.12.	Gli output prodotti	140
■ 3.13.	I costi di realizzazione, di gestione e i risultati ottenuti	142

Allegato**Lista di controllo per la corretta ed efficiente gestione
dei procedimenti di reclamo**

147

di Roberta di Pasquale



Prefazione

Alberto Zuliani

La pubblicazione della ricerca sulla gestione dei reclami inaugura la nuova serie dei “Quaderni del Mipa” che si propongono di diffondere i risultati dei lavori più interessanti svolti dai ricercatori e dai collaboratori del Consorzio e di fornire ai soggetti pubblici strumenti di conoscenza e supporti operativi per il miglioramento delle loro prestazioni.

5

La ricerca è esemplare rispetto ai fini istituzionali del Mipa, impegnato sui temi di maggiore attualità che sono di fronte alle amministrazioni pubbliche e nell’approfondimento delle soluzioni organizzative e tecnologiche innovative in questo settore.

La gestione dei reclami è diventata un tema di grande rilevanza e testimonia il passaggio da un modo di amministrare sostanzialmente chiuso, ripiegato verso l’interno, ad uno aperto che presta ascolto ai cittadini e tiene conto delle loro aspirazioni e interessi.

La trasformazione delle amministrazioni non è un processo lineare e automatico; al contrario, si scontra con tradizioni secolari, interessi radicati, resistenze ai cambiamenti. Per questo vanno valorizzati tutti gli strumenti che possono favorire la partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica. I reclami rappresentano uno strumento importante, grazie alla loro informalità e alla capacità concreta di contribuire alla soluzione di problemi organizzativi e funzionali delle amministrazioni pubbliche. Rappresentano un’opportunità per formare, anche da noi, un’opinione pubblica più attenta alla difesa dei propri diritti, capace di reagire non soltanto con l’indignazione ma anche con proposte di soluzione dei problemi che si pongono.

Le amministrazioni non possono che giovare di questo nuovo atteggiamento. Spetta ad esse, nell’ambito degli ampi spazi di autonomia dei quali

ormai godono, valorizzare il ruolo del reclamo: non soltanto un modo per risarcire il cittadino per le eventuali inefficienze, ma un'espressione di partecipazione attiva, una segnalazione che stimola al miglioramento della prestazione.

Per ora, non sono molte le amministrazioni che hanno dato vita ad una gestione integrata dei reclami. L'obiettivo del quaderno è quello di fornire esempi e spunti per diffondere pratiche significative in questa direzione.

Introduzione

Alfredo Fioritto



Quando un cittadino è insoddisfatto della prestazione di un servizio ha varie possibilità che spaziano dall'ipotesi di tenersi per sé l'insoddisfazione, rinunciando a qualunque forma di protesta, a quella di ricorrere all'aiuto di un legale per citare in giudizio il fornitore del servizio.

La scelta del rimedio dipende dal tipo di malfunzionamento riscontrato e dal livello di insoddisfazione del cittadino. Se si tratta di un semplice, superabile, fastidio dovuto, ad esempio, alla scarsa pulizia della strada si potrà optare per il silenzio. Se, al contrario, l'insoddisfazione si manifesta nelle forme di un vero e proprio danno, perché la cattiva manutenzione della stessa strada è causa di un incidente, si opererà per la soluzione giudiziale.

Tra le due possibilità c'è una zona grigia che, però, da almeno un decennio sembra divenire più ampia e meno grigia: è la zona in cui si situa la possibilità di proporre un reclamo. Semplificando si può dire che il reclamo sia una protesta espressa, in modo più o meno formale, da un cittadino nei confronti di una impresa o di un'amministrazione pubblica per un difetto nella fornitura di un bene o di un servizio.

Il tema dei reclami è diventato molto attuale per le amministrazioni pubbliche che, attraverso le profonde trasformazioni degli ultimi anni, mostrano, oggi, un volto più vicino al cittadino e, soprattutto, più disponibile all'ascolto delle sue esigenze. Del resto, già con un certo anticipo su queste, le aziende private, le grandi catene commerciali, le imprese fornitrici di servizi si erano rese conto dell'importanza che l'ascolto dei clienti e la possibilità di fare un reclamo rivestono sia per la soddisfazione del cliente, e, quindi, per la sua fidelizzazione, sia per il miglioramento del servizio e, in ultima analisi, per l'aumento dei ricavi.

A partire dalla legge n. 241 dell'8 agosto 1990, le amministrazioni pubbliche si sono aperte a temi, per loro, nuovi, come: la semplificazione, l'accesso, la comunicazione, l'informazione, la responsabilità e la tutela del cittadino; sono nati gli uffici per le relazioni con il pubblico (Urp) e, in

alcune amministrazioni sono stati istituiti uffici dedicati alle informazione, alle segnalazioni, ai reclami. Infine, anche la liberalizzazione e la privatizzazione di alcuni servizi pubblici, la forte spinta al decentramento e all'autonomia, la concorrenza tra comuni, province e regioni, sono stati fenomeni che hanno contribuito a portare, o riportare, al centro dell'interesse dell'azione amministrativa la soddisfazione del cittadino.

Nonostante l'evidenza di queste tendenze, in molte amministrazioni pubbliche, però, non è stato ancora attivato un sistema di gestione dei reclami o, almeno, un sistema che non sia semplicemente un centro di accoglienza e raccolta delle lamentele dei cittadini

È in questa prospettiva concettuale che il Consorzio Mipa ha deciso di realizzare uno studio sul tema dei reclami che avesse non solo un taglio teorico ma che, partendo dall'analisi empirica, fornisse spunti e indicazioni utili per tutte le amministrazioni.

Lo svolgimento della ricerca ha confermato che la pubblica amministrazione non è ancora dotata, né normativamente, né culturalmente, né a livello gestionale-organizzativo, di un sistema di gestione dei reclami in grado di rispondere ai basilari principi di efficienza, efficacia e tutela dell'utente. Al contrario, la pubblica amministrazione dovrebbe fornire un servizio in grado di incentivare il cittadino a mostrare la propria insoddisfazione e la volontà di ottenere prestazioni migliori, dando precise informazioni su luoghi, tempi, modalità e persone che ne sono responsabili, garantendo un facile accesso a tutti e adottando una procedura completa e formalizzata, che produca risultati utili all'ente e all'utente. A seguito di ogni reclamo l'amministrazione pubblica dovrebbe, in sostanza, dare al cittadino risposte in tempi ragionevoli, risolvere il problema e, soprattutto, migliorare il servizio e monitorarne sempre la qualità.

Certamente, l'organizzazione e il funzionamento di un ufficio che abbia tali caratteristiche pone numerosi problemi, interni ed esterni, all'amministrazione. Difficoltà di comunicazione tra uffici e loro responsabili, difficoltà nell'identificazione delle responsabilità per le varie fasi del reclamo, modulistica poco chiara, mancanza di un modello di gestione proceduralizzato, completo ed univoco, inadeguata formazione dei dipendenti, sono solo alcune delle questioni che le amministrazioni pubbliche devono affrontare nel momento in cui decidono di organizzare o migliorare un ufficio per la gestione dei reclami.

A tutti questi problemi va aggiunta una normativa scarsa, poco organica e, comunque, scarsamente attuata, che ha come centro il DPCM del 27 gennaio 1994, recante i "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" che, istituendo la Carta dei servizi, obbliga alcune amministrazioni a dotarsi di meccanismi di tutela per il cittadino e a garantirgli la possibilità di sportare reclamo nel caso vengano violati i principi della direttiva stessa. In questa norma, peraltro, non viene fatto alcun cenno alle modalità di atti-

vazione di specifici uffici, né al modo in cui il servizio vada gestito, ai tempi di risposta da garantire all'utente o agli standard che questi dovrebbe ragionevolmente attendersi dall'ente erogatore. È a quest'ultimo che si rimanda per fissare termini, tempi e standard; mentre le sanzioni, che il più delle volte mancano, vengono stabilite dagli specifici contratti di servizio che regolano il rapporto tra erogatore e committente.

In questa situazione, complessa e articolata, in cui poche sono le amministrazioni che tentano un approccio organico alla gestione dei reclami, poiché mancano sistemi di riferimento, linee guida e indicazioni operative che le indirizzino verso un percorso funzionale alla soddisfazione e alla tutela dell'utente, questo quaderno di ricerca si pone come obiettivo primario quello di costituire un valido aiuto o semplicemente uno spunto per chi, amministrazione pubblica e non, necessita di un quadro completo del contesto in cui si trova ad operare e voglia, altresì, confrontarsi con esperienze e casi concreti di gestione dei reclami.

A tal fine il testo è stato suddiviso in tre capitoli e un allegato. Il primo, analizza il problema della gestione dei reclami dal punto di vista giuridico-amministrativo; vengono, qui, ricercate le origini del reclamo, analizzate le sue funzioni e, soprattutto, le norme che introducono, regolano e legittimano il reclamo nella pubblica amministrazione. Il secondo capitolo rappresenta il cuore della ricerca poiché presenta i singoli studi di caso suddivisi nelle tre tipologie dei servizi offerti dalle amministrazioni: servizi amministrativi, servizi sanitari, servizi pubblici; a questi casi si è aggiunta, successivamente, l'analisi delle Aziende per il diritto allo studio universitario, frutto di una collaborazione con l'Università degli studi dell'Aquila. I casi presentati sono esempi di *best practice* analizzati sulla base delle componenti essenziali del sistema di gestione dei reclami. Si tratta, dunque, di esperienze reali, casi che mettono in rilievo non solo le abilità delle amministrazioni selezionate, ma anche le difficoltà incontrate lungo la strada e i problemi da affrontare tuttora. Non sono esempi di sistemi di gestione perfetti, modelli univoci da adottare e adattare ovunque, ma soluzioni operative a cui sono pervenuti i vari enti, di volta in volta diverse e a volte originali, che hanno permesso, a quel particolare soggetto, di operare al meglio o, comunque, con migliori risultati rispetto al passato. Il successivo capitolo terzo contiene un'analisi comparativa degli studi di caso, nella quale vengono messi in evidenza gli elementi di convergenza o di divergenza dei modelli studiati. In questa sede vengono, inoltre, introdotti alcuni elementi di valutazione delle varie esperienze, non certo allo scopo di stilare classifiche di eccellenza, ma per sottolineare gli aspetti critici e le soluzioni più adeguate. L'allegato tenta, sulla base delle analisi compiute, di presentare alcune linee guida utilizzabili concretamente dalle amministrazioni per gestire in modo appropriato ed efficace le procedure di reclamo. Lo scopo eminentemente pratico di questo capitolo risulta evi-

dente anche nella presentazione grafica che tende proprio a sottolineare l'aspetto quasi didascalico del testo. Si tratta, ovviamente, di una proposta che pur non avendo la pretesa di essere applicabile in tutte le amministrazioni pubbliche, ha sicuramente il pregio di essere il risultato dell'analisi approfondita e dettagliata compiuta nei capitoli precedenti e di rappresentare il frutto dell'esperienza che il Consorzio Mipa ha maturato affiancando importanti amministrazioni (come il comune di Roma) nell'organizzazione di un sistema integrato di gestione dei reclami.

In conclusione, le componenti di una buona gestione dei reclami sono numerose. Non si può pensare di organizzare un ufficio reclami semplicemente istituendolo, o permettendo banalmente al cittadino di protestare facendogli scrivere le sue lamentele su un modulo che, poi, verrà lasciato lì, archiviato tra mille. L'obiettivo di un efficiente sistema di gestione dei reclami deve essere il miglioramento del servizio, il che vuol dire: capire le cause del disservizio, individuare i responsabili, gestire le comunicazioni, risolvere il problema, fare in modo che il disservizio non si ripresenti. Far partecipare il cittadino, incentivarlo a reclamare e dimostrargli che il suo aiuto è utile e a volte indispensabile può contribuire ad aumentare i casi d'eccellenza nel nostro paese.

Numerose persone hanno contribuito alla ricerca e alla pubblicazione del quaderno. Oltre al curatore e agli autori dei singoli contributi un particolare ringraziamento meritano le persone che ci hanno fornito le notizie dirette nelle amministrazioni oggetto di indagine. Si tratta di: Angelo Ferrario del comune di Pistoia, Maurizio Miserochi del comune di Ravenna, Marzia Marangon della regione Piemonte, Giuseppe Cattaneo della Camera di commercio di Bergamo, Giuseppe Brigatti dell'Azienda ospedaliera di Treviglio, Antonella Chiadini dell'Azienda Usl di Rimini, Bruno D'Alessandro di Trenitalia Spa, Giuseppe G. Pavone di Posteitaliane Spa, Marcello Capitanio di Cogeme Spa di Brescia, Giovanna Ferri di Intesa Spa di Siena, Gino Zottis e Giacomo Silvestri di Atvo di Venezia.

Inoltre, per i suggerimenti e le indicazioni ricevute, si ringraziano: Alessandro Natalini, Mariella Gramaglia, Silvia Paparo, Claudio Rosati, Elisa Costa, Ida Palombo. Per l'editing si ringrazia Luciana Carbone.

Un ringraziamento, infine, al presidente del Mipa Alberto Zuliani e al suo direttore Donato Speroni che hanno voluto questo quaderno e consentito la sua realizzazione.

1

L'evoluzione, la natura e le funzioni del reclamo

Alfredo Fioritto

1.1. I caratteri generali del reclamo

11

L'introduzione di un sistema di gestione dei reclami da parte delle amministrazioni pubbliche è uno dei frutti delle riforme che si sono susseguite a partire dall'ultimo decennio dello scorso secolo e che hanno sensibilmente modificato l'assetto dello Stato italiano¹. Non che prima di quel periodo l'istituto del reclamo fosse sconosciuto, ma le norme di riforma contribuiscono a precisarne le finalità, i contenuti, le procedure soprattutto nell'ambito dei servizi pubblici, all'interno dei quali il ruolo del cittadino viene ripensato e messo, forse per la prima volta, su un piano di sostanziale parità ed equilibrio nei confronti dei gestori.

Nel gennaio del 1994 viene, infatti, emanata una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri con cui, partendo dall'esperienza britannica, si introduce in Italia la Carta dei servizi². Tre sono i principali obiettivi della Carta: il primo è quello di definire i principi fondamentali dell'erogazione dei servizi pubblici; il secondo, di fissare i diritti e gli obblighi reciproci dei soggetti erogatori e degli utenti; il terzo è quello di garantire agli utenti una tutela rapida e soddisfacente verso eventuali pregiudizi provocati da disservizi delle pubbliche amministrazioni, prevedendo strumenti alternativi alla giurisdizione, come appunto le procedure di reclamo. Per inquadrare la natura e il funzionamento di tali procedure risulta essenziale, fin d'ora, chiarire la natura giuridica della Carta dei servizi, nella quale ha fondamento la disciplina dei rapporti tra gli utenti e gli erogatori dei servizi.

La natura della Carta è duplice poiché attiene al tipo di servizio pubblico erogato. Nel caso dei servizi a carattere economico e imprenditoriale, il rapporto che si instaura tra il gestore e l'utente sembra di tipo contrattuale ed è retto dal diritto comune; in questo caso la Carta dei servizi assume la natura di integrazione del contratto di utenza, previsto dall'art. 1374 c.c. Se, invece, si tratta di servizi sociali, privi di una connotazione econo-

mica, come l'istruzione o la sanità, la Carta acquista natura di atto di auto-regolamentazione dell'esercente, e diviene efficace nei confronti degli utenti al momento della pubblicazione. In questo caso, dunque, il gestore si impegna, adottando la Carta e specificando i contenuti dello schema generale indicato dalla direttiva del '94, a rispettare quanto egli stesso ha stabilito circa l'erogazione del servizio configurando un'ipotesi di promessa unilaterale (o di promessa al pubblico) così come previsto dal codice civile³.

In entrambi i casi, la Carta dei servizi dà vita a veri e propri diritti degli utenti alla prestazione del servizio, secondo le modalità e i tempi in essa previsti. L'individuazione della posizione giuridica del fruitore nasce dalla separazione (in realtà non sempre agevole) che viene fatta tra la fase di organizzazione del servizio e quella della sua erogazione⁴. Alla prima attiene la determinazione della qualità e della quantità del servizio, elementi che, come detto, sono stabiliti dal gestore e che fanno parte, di conseguenza, di un momento al quale l'utente può solo collaborare dando suggerimenti e proponendo correzioni alle scelte dell'erogatore. In questa fase si ritiene che l'utente sia titolare di un interesse legittimo al corretto esercizio del potere organizzativo dell'ente, ma non può avanzare la pretesa di imporre in alcun modo le proprie idee. Per meglio dire, il destinatario della pubblica attività è titolare di un interesse legittimo se appartiene alla categoria di utenti cui si rivolge il servizio erogato. Questa titolarità continua ad essere riconosciuta anche qualora l'appartenente alla specifica categoria non usufruisca personalmente del servizio. Dunque, volendo proporre un esempio, se il portatore di handicap vuol segnalare una disfunzione creata da un servizio che non prevede la possibilità di beneficio da parte dei disabili, senza egli averne necessariamente usufruito, esercita un interesse legittimo, sia per la sua appartenenza alla categoria, sia per il suo interesse al rispetto delle norme di buon funzionamento della pubblica amministrazione⁵.

Tutti i cittadini hanno un generico interesse all'osservanza di queste ultime e se tali regole vengono violate, chiunque, anche chi non ha subito lesioni, può protestare, anche se non investito da uno specifico potere e non appartenente ad una determinata categoria di utenti. In questo caso, il denunziante sarà titolare di un interesse semplice o di fatto. Viene riconosciuta la titolarità di un diritto soggettivo, invece, al momento dell'erogazione del servizio: è adesso che il cittadino può far valere la pretesa a che il servizio presenti tutte le caratteristiche promesse dal gestore.

La violazione di un interesse legittimo o di un diritto soggettivo, comportando lesioni di posizioni qualificate, dà luogo, normalmente, all'esperimento dell'azione giudiziaria. Ciò che ne consegue è un tipo di tutela, che spesso si rivela inadeguata e insufficiente a soddisfare i bisogni dell'attore. Infatti, la macchina processuale, a causa dei suoi tempi lunghi e dei costi

elevati, rischia di diventare, in molti casi, un mezzo accessibile a pochi e, comunque, di scarsa efficienza.

È per questo motivo che si è promossa l'introduzione del reclamo quale strumento di tutela stragiudiziale dell'utente, che può essere attivato non solo per superare l'ostacolo procedimentale, ma anche per godere di una garanzia che investa, oltre le citate posizioni giuridiche, anche quelle costituite da un interesse semplice.

Il reclamo⁶ è previsto dal paragrafo I del titolo terzo della direttiva del 1994 e risulta essere uno strumento munito di un'utilità bivalente. Da un lato, esso può essere attivato tutte quelle volte in cui la gestione del servizio comporti la violazione dei principi fondamentali contenuti nella direttiva: l'eguaglianza dei diritti degli utenti, l'obiettività e l'imparzialità, la continuità e regolarità del servizio erogato, il diritto di scelta dell'utente e la partecipazione dei cittadini all'attività di gestione del servizio, che si sostanzia nell'accesso all'attività della pubblica amministrazione; dall'altro lato, ci si può servire del reclamo per difendere il proprio diritto alla prestazione, quando questa non venga erogata correttamente, ossia, quando vengano violati gli specifici standard di qualità che l'esercente ha stabilito al momento dell'adozione della Carta dei servizi.

Dunque, il reclamo è a disposizione dell'utente sia durante la fase dell'organizzazione del servizio (in cui, si ricorda, il fruitore è titolare di un interesse legittimo o di un interesse semplice), sia al momento dell'erogazione quando, cioè, l'utente beneficia della prestazione dell'erogatore (in questo caso egli esercita un vero e proprio diritto soggettivo).

Si è visto come il riconoscimento più importante sancito a favore dell'utente riguardi la pretesa della qualità del servizio. Il reclamo realizza proprio in questo la sua funzione fondamentale ovvero quella di promuovere il miglioramento del servizio tramite il monitoraggio qualitativo da parte dell'utente. Questi, difatti, ha finalmente un mezzo per poter lamentare tutti quei pregiudizi scaturiti da disservizi e cattivi funzionamenti in seno alle prestazioni fornite, ma ha anche la concreta opportunità di collaborare attivamente all'aumento del livello del godimento del servizio. Il reclamo è anche, quindi, uno strumento di ascolto dell'utente, il quale, in definitiva, viene messo al primo posto dall'amministrazione che cerca di soddisfare le sue esigenze: egli ha la possibilità di dar voce ai suoi bisogni e pretendere la dovuta attenzione, abbandonando la vecchia posizione di amministrato per acquisire pienamente quella di cittadino.

La procedura in esame è di estrema importanza anche per gli operatori dei servizi. Essi hanno l'onere di interpellare periodicamente gli utenti, tramite interviste, questionari, pubbliche riunioni, al fine di cogliere i loro suggerimenti e le loro indicazioni. In questo modo, gli esercenti hanno la costante possibilità di verificare la qualità e l'efficienza del servizio da loro fornito, migliorandolo e adattandolo alle svariate esigenze collettive.

La direttiva del '94 stabilisce che "le procedure di reclamo devono essere accessibili, di semplice comprensione e di facile utilizzazione"; il reclamo può, dunque, assumere una forma non solenne, potendo essere presentato oralmente, per iscritto, per fax o telefonicamente. L'organo al quale deve essere indirizzato, e tramite il quale si avvia la relativa procedura, è, normalmente, l'Ufficio per le relazioni con il pubblico (l'Urp, che può avere anche altre denominazioni).

Al momento della presentazione del reclamo, l'ufficio deve comunicare all'utente: il nominativo del dipendente responsabile dell'indagine che verrà effettuata sulla fondatezza di quanto segnalato e sulla legittimazione del segnalante, i tempi previsti per l'espletamento della stessa e i mezzi di cui egli dispone per rinnovare la denuncia di irregolarità, nel caso di risposta sfavorevole.

Un aggiornamento circa lo stato di avanzamento delle indagini è previsto, in genere, dopo 15 giorni, mentre è dovuta una risposta entro 30 giorni dalla presentazione del reclamo, indicando, altresì, i termini entro i quali l'ente provvede a rimuovere le eventuali irregolarità e alla riparazione del pregiudizio arrecato, tramite forme di rimborso o adeguato ristoro. Naturalmente, i tempi suddetti sono di carattere indicativo, visto che essi vengono stabiliti dall'ente gestore e, quindi, possono variare da una Carta dei servizi ad un'altra.

Il problema più delicato da affrontare in tema di reclami è quello di verificare se detta procedura sia in grado di produrre un obbligo di risposta da parte dell'amministrazione nei confronti dell'utente. Spesso si è messa in dubbio la capacità del reclamo di rendere giustizia a chi se ne serve e ciò per il tipo di tutela che offre, considerata blanda rispetto a quella tradizionale processuale, tanto da arrivare a ritenere questo strumento più che idoneo a garantire una vera protezione, capace di assicurare solo una partecipazione diretta dell'utente all'erogazione dei servizi pubblici.

La direttiva prevedeva, a tal proposito, l'istituzione del Comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi, il cui scopo consisteva nella realizzazione di specifici controlli circa la regolarità e la correttezza dell'attività amministrativa. Detto organo, in realtà, non ha mai soddisfatto le aspettative, risultando inadeguato allo svolgimento delle mansioni affidategli e non riuscendo a garantire alcuna tutela alla collettività, tanto che la legge n. 449/1997 ne ha disposto la soppressione.

È con l'entrata in vigore della legge n. 481/1995 che nasce l'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, che sostituisce la figura del Comitato, mantenendo pressoché le stesse funzioni. Essa ha i compiti di controllare la soddisfacente erogazione dei servizi pubblici e di svolgere funzioni di polizia verso gli esercenti, verificando se questi esplicano la loro attività nel rispetto dei principi fondamentali previsti dalla direttiva e se si attengono agli standard di qualità ed efficienza da essi stessi definiti.

Gli enti pubblici hanno l'obbligo di comunicare periodicamente all'Autorità, tutti gli elementi qualificanti il livello di qualità del loro prodotto e la soddisfazione espressa dagli utenti.

L'Autorità, oltre a monitorare su tutto questo, qualora constati che l'esercente violando i suoi vincoli, abbia procurato pregiudizi verso i diritti degli utenti, può intervenire emettendo delle ordinanze con cui impone la riorganizzazione dell'attività, o di parte di essa, fino ad arrivare, se necessario, alla sospensione dell'erogazione o, se fornita in regime di concessione, alla revoca di questa.

L'intervento dell'Autorità viene attivato d'ufficio, a seguito delle comunicazioni suddette, ma può essere promosso anche su impulso degli utenti che, tramite reclamo, lamentano un pregiudizio subito, o che dopo essersi rivolti al gestore, non hanno avuto una risposta scritta soddisfacente entro il termine previsto⁷.

Da ciò si evince che se lo scopo del reclamo è quello di garantire all'utente la qualità del servizio (cosa che difficilmente può essere ottenuta in via giurisdizionale), il suo esito consiste nel fornire al reclamante una risposta completa e adeguate forme di ristoro o di rimborso per la lesione subita. Difatti, in genere, l'utente che si serve del reclamo non mira all'irrogazione di una sanzione a carico dell'esercente, anche se l'eventualità di questa conseguenza è sempre da considerare.

Il sistema sanzionatorio innescato dai reclami si differenzia in base alla natura dell'erogante: se si tratta di servizi erogati da pubbliche amministrazioni, le sanzioni vengono applicate nei confronti del dirigente o di altro dipendente responsabile del fatto lesivo e sono di tipo disciplinare o amministrativo; se i servizi vengono erogati in regime di concessione, l'inosservanza costituisce inadempimento degli obblighi contrattuali assunti dal concessionario⁸.

Come già detto, l'organizzazione e la conduzione delle procedure di reclamo possono variare a seconda della posizione e del ruolo che assumono all'interno delle singole carte dei servizi.

1.2. L'evoluzione del concetto di reclamo nel diritto italiano: i reclami e gli altri rimedi all'inefficienza amministrativa

Il concetto di reclamo trova, nel diritto italiano, varie applicazioni e formulazioni alla base delle quali vi è, comunque, la comune radice letterale del termine che implica una "protesta, lamentela, presentata per iscritto, con cui si rivendica un diritto, si lamenta un'ingiustizia, un torto subito, un'irregolarità in un servizio"⁹. Se la radice è comune l'applicazione e l'uso del concetto variano a seconda dell'ambito giuridico di appartenenza. Nel

diritto civile e processuale, il reclamo trova una sua applicazione precisa e tipizzata; nel diritto amministrativo, il concetto è più vago, ambiguo e sfumato e solo nella normativa più recente diventa più preciso.

L'ambito giuridico nel quale il reclamo sembra aver raggiunto una migliore definizione e identità è il diritto processuale civile. Il codice di procedura civile, in realtà, non contempla una disciplina generale del reclamo, individua invece specifiche ipotesi di reclamabilità¹⁰. Anche la legislazione speciale prevede ulteriori casi di reclamo; di particolare interesse, l'ipotesi prevista dall'art. 22 della legge fallimentare che prevede la possibilità di proporre reclamo alla corte d'appello avverso il decreto del tribunale di rigetto dell'istanza fallimentare¹¹.

Al di là delle specificità delle singole fattispecie riguardanti la competenza, i termini e così via, è possibile cogliere, dall'esame delle norme, un dato comune che consente di considerare il reclamo come una categoria giuridica unitaria. Si può, anzitutto, osservare come mediante tale strumento il legislatore consente – nei casi contemplati – l'immediato controllo, da parte di un altro giudice, di provvedimenti giurisdizionali diversi dalla sentenza; più precisamente, consente il controllo di provvedimenti non suscettibili di passaggio in giudicato. La vicinanza del reclamo ad un mezzo di impugnazione è quindi evidente.

La dottrina assolutamente prevalente ritiene, infatti, che il reclamo sia un mezzo di impugnazione e, in particolare, un mezzo di gravame. Dato l'oggetto di questa impugnazione (provvedimenti non suscettibili di giudicato) il reclamo introduce, nei casi in cui è previsto, una rilevante deroga al sistema delle impugnazioni che ha come presupposto la non impugnabilità del provvedimento non idoneo a formare cosa giudicata.

Tali provvedimenti, infatti, non sono fonte di pregiudizi rimovibili mediante impugnazione e, di conseguenza, la loro impugnazione sarebbe superflua. L'impossibilità al giudicato lascia spazio ad altri strumenti protettivi (nemmeno ipotizzabili di fronte al giudicato): riproposizione dell'istanza, richiesta di revoca eccetera. Tuttavia se questo è vero, è altresì vero che vi sono provvedimenti che, ancorché interlocutori, hanno un contenuto tale da essere fonte, in fatto, di pregiudizi il cui unico efficace rimedio è proprio un'impugnazione. In tali ipotesi, il legislatore (almeno nei casi contemplati) riconosce questa esigenza e concede l'impugnabilità anche del provvedimento non idoneo al giudicato e, anzi, sembra proprio questa l'essenza del reclamo: un mezzo di impugnazione di provvedimenti non idonei al giudicato.

L'inquadramento nei mezzi di impugnazione non ha solo valore dogmatico, ma ad esso consegue l'applicabilità al reclamo delle norme del codice di procedura sull'impugnazione in generale.

Se la dottrina prevalente accoglie questa nozione di reclamo, la giurisprudenza è di diverso avviso in considerazione del principio secondo cui l'im-

pugnazione sarebbe una categoria riferibile solo agli atti capaci di giudicato. Di conseguenza alcune sentenze hanno escluso l'applicabilità all'istituto in esame di alcune regole proprie delle impugnazioni (ad esempio la possibilità di rinvio al giudice di prima istanza). Questa stessa giurisprudenza afferma, in ogni caso, l'applicabilità al reclamo delle norme di principio sulle impugnazioni¹².

Anche nel diritto amministrativo il concetto di reclamo è stato, soprattutto all'origine, trattato alla stregua di un mezzo di impugnazione o di un procedimento contenzioso, pur con l'evidente disagio di non trovare una chiara ed autonoma configurazione dell'istituto. La difficoltà di collocazione appare evidente nel modo in cui V.E. Orlando tratta l'argomento del reclamo all'interno della giustizia amministrativa; i termini reclamo e ricorso vengono usati in maniera pressoché indifferente e, anzi, nel paragrafo dedicato alla revoca si parla di "reclamo amministrativo" e del "reclamo del privato come diritto subiettivo di quest'ultimo"¹³. La concezione che V.E. Orlando ha del ricorso sembra piuttosto ampia tanto da considerarlo un vero e proprio diritto: "il diritto di rivolgersi all'autorità amministrativa, in via di ricorso, trova un'evidente analogia col diritto di rivolgersi all'autorità giudiziaria in via di azione: nell'uno e nell'altro caso, si ha una facoltà attiva di premere (...) sull'attività di un pubblico potere, obbligandolo (...) ad esaminare le ragioni addotte e a decidere su di esse"¹⁴.

Pur partendo dal parallelismo tra ricorso (o reclamo) e attività processuale, la scienza giuridica e la giurisprudenza hanno consentito, nel corso del tempo, di chiarire i differenti campi di azione e di rendere autonome le varie figure dei ricorsi (amministrativi e giurisdizionali).

Il reclamo ha, comunque, una funzione quasi-giurisdizionale e può inserirsi tra le altre procedure alternative di risoluzione delle controversie tra utenti ed enti pubblici. È, oramai, opinione diffusa che gli strumenti alternativi di tutela sin qui esposti si differenziano dalle "procedure" alternative di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione, le cosiddette A.D.R. (*Alternative Dispute Resolution*), per la cui previsione il nostro legislatore si è ispirato alle varie iniziative assunte a livello comunitario. Si tratta, per lo più, di procedure conciliative delle liti tra utenti-consumatori e gestori-esercenti, il cui scopo è simile a quello dei rimborsi già visti, ossia fornire alla parte debole del rapporto pubblico uno strumento di tutela da poter utilizzare anche in mancanza di idonei mezzi finanziari, che permetta di superare l'ostacolo psicologico rappresentato dall'intraprendere l'iter del ricorso giurisdizionale¹⁵.

Con le leggi n. 481/1995 e n. 249/1997 sono state introdotte le procedure arbitrali e conciliative, e con la legge n. 281/1998 si è prevista una procedura sempre di tipo conciliativo, attivabile dalle associazioni dei consumatori. Questi istituti non rappresentano una novità nel panorama giu-

ridico continentale, essendo già contemplate dai codici di procedura civile. L'aspetto innovativo, in realtà, consiste nella diversa e maggiore attenzione che si pone loro: vengono, infatti, sempre più considerati non solo dei rimedi per snellire il costante aumento del contenzioso ma, soprattutto, rappresentano un mezzo per riaffermare i diritti dei soggetti dell'ordinamento.

La caratteristica principale che accomuna questi strumenti consiste nell'essere espressione dell'autonomia privata. Le parti coinvolte nella controversia, infatti, scelgono autonomamente e liberamente di servirsi di questi mezzi e di addivenire, quindi, ad una soluzione consensuale della lite.

Analizzandoli singolarmente, sembra che la conciliazione rappresenti una tecnica risolutiva con la quale le parti mantengono la libertà di valutazione circa l'opportunità di concludere o meno l'accordo compositivo della lite, in cui il compito del conciliatore consiste esclusivamente nel cooperare per il raggiungimento di tale scopo, facilitando la comunicazione tra i soggetti in questione.

Anche l'arbitrato si fonda sul principio della volontà delle parti, però si pone quasi come un ibrido tra le procedure alternative e i ricorsi giurisdizionali. Esso, difatti, è realmente un istituto alternativo e quindi non giurisdizionale, ma presenta caratteri strettamente processualizzati: mentre gli istituti alternativi "puri" sono complementari alla giurisdizione, l'arbitrato è sostitutivo di questa, costituendo un vero e proprio processo di natura privatistica, in cui la decisione dell'arbitro è definitiva e produce i suoi effetti nei confronti delle parti, a prescindere dal loro consenso, vincolandole¹⁶.

1.3. I reclami nelle carte dei servizi pubblici

La Carta dei servizi pubblici si inserisce nel processo di trasformazione del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, avviato in Italia nei primi anni '90, ed è il frutto della constatazione che il regime monopolistico o oligopolistico in cui molti servizi pubblici sono erogati, unitamente alla considerazione dell'inadeguatezza dei normali strumenti di tutela (ed in particolare dei rimedi giurisdizionali che in ogni caso intervengono in momento successivo all'eventuale lesione), ha reso necessario elaborare nuovi strumenti per la tutela dell'utente in relazione all'erogazione di servizi di pubblica utilità¹⁷ che gli consentissero anche di esprimere giudizi sulla qualità e sull'efficienza dei servizi pubblici¹⁸. Si avverte inevitabilmente il bisogno di certezza circa l'erogazione del servizio pubblico: l'utente vuole sentire che le modalità di gestione del servizio ne garantiscano

un totale e soddisfacente godimento. Difatti, la peculiarità della normativa che disciplina questo settore sta nel fatto di assicurare proprio la realizzazione del suddetto aspetto, e non semplicemente nella introduzione di un'attività-servizio¹⁹.

Da ciò è scaturita la crescente necessità di munire l'utente di strumenti adeguati alla sua posizione, sì da porlo nella condizione di sottolineare e fronteggiare i disservizi procurati dalle pubbliche amministrazioni.

È nata, così, la Carta dei servizi pubblici, che ha visto le sue origini in un documento di proposta elaborato dal Dipartimento della funzione pubblica, nell'estate del 1993, il quale è stato, successivamente, corretto ed ampliato sulla base di indicazioni fornite da alcuni enti esercenti che, in via di sperimentazione, avevano elaborato proprie carte dei servizi.

È con la direttiva del Presidente del Consiglio del gennaio del 1994 che vengono dettate le regole generali per l'adozione delle carte dei servizi pubblici.

In realtà, l'assetto normativo che ha influenzato l'emanazione della direttiva risale a qualche anno addietro, ed esattamente a partire dal 1990 con la legge n. 241 ("Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi") che ha dettato nuove regole per i rapporti tra i cittadini e le amministrazioni, viste nel momento dell'esercizio di poteri autoritativi e che stabilisce, all'art. 1, che "l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità": questa norma propone di aumentare il grado di "apertura" e di trasparenza della pubblica amministrazione attraverso la statuizione di tempi certi di conclusione dei procedimenti amministrativi, l'identificazione e comunicazione della persona fisica responsabile del procedimento e la generale semplificazione dell'azione amministrativa. Successivamente, nel 1993, con il d.lgs. n. 29 ("Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego") sono state codificate le responsabilità dirigenziali e sono stati istituiti i servizi di controllo interno e gli uffici delle relazioni con il pubblico (Urp). È seguito poi il decreto del Ministro per la funzione pubblica del 31 marzo 1994 ("Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni") che fissa i principi generali cui deve ispirarsi l'azione dei pubblici dipendenti.

La disciplina contenuta nella direttiva ha subito, infine, varie modifiche con disposizioni successive quali il d.lgs n. 163/95, convertito in legge n. 273/95 (c.d. decreto Frattini) che sancisce l'obbligo generale, per i soggetti erogatori operanti negli ambiti individuati dall'allegato elenco n. 2 al d.l. n. 163/95 e dal DPCM 19 maggio 1995, di predisporre ed adottare le carte dei servizi, e la legge n. 481/95, istitutiva delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Le norme definiscono i caratteri peculiari della Carta dei servizi: essa inter-

preta il progresso e l'evoluzione delle esigenze e delle pretese dei cittadini, che diventano sempre più consapevoli del loro ruolo sociale e della titolarità dei loro diritti, avvertendo il bisogno di partecipare al buon funzionamento della pubblica amministrazione. La Carta, come previsto dalla direttiva del '94, è costituita da tre titoli contenenti: i principi fondamentali, gli strumenti, la tutela.

I principi cui devono attenersi gli erogatori dei pubblici servizi sono: l'eguaglianza, l'imparzialità, il diritto di scelta, la partecipazione, l'efficienza e l'efficacia.

Il principio di eguaglianza, che rappresenta una specificazione applicativa del generale principio di eguaglianza contenuto nell'art. 3 della Costituzione e di quello di imparzialità della pubblica amministrazione contenuto nell'art. 97, si riferisce sia al servizio, sia ai diritti degli utenti e si sostanzia nel prevedere che nessun utente venga ingiustamente discriminato, ovvero riceva un trattamento inferiore, a parità di condizioni del servizio prestato, in ragione di diversità di razza, sesso, religione, opinioni politiche, localizzazione geografica o categoria di utenti di appartenenza. Viene, inoltre, evidenziato l'obbligo per i soggetti erogatori di facilitare l'accesso ai servizi degli utenti portatori di handicap.

L'imparzialità si traduce nell'obbligo di improntare i propri comportamenti nei confronti degli utenti a criteri di obiettività e giustizia. Per continuità del servizio si intende che lo stesso venga erogato senza interruzioni e con regolarità, disciplinando specificamente, nelle singole normative di settore, i casi di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio, al fine di arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

Il diritto di scelta dell'erogatore del servizio, riconosciuto all'utente, sotto linea, da un lato, l'autonomia contrattuale del cittadino, e, dall'altra, rappresenta una prima forma di tutela offerta dalla Carta dei servizi; il cliente, infatti, può trasferirsi da un erogatore a un altro per evidenziare il cattivo funzionamento del servizio fornito dal primo.

Il principio della partecipazione degli utenti alla prestazione dei servizi sembra, infine, tendere alla promozione della collaborazione nei confronti degli enti erogatori. L'utente può, non solo, accedere alle informazioni che lo riguardano, ma può produrre memorie e documenti, presentare osservazioni e formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio. Per la realizzazione di tali principi, il secondo titolo della direttiva prevede l'utilizzo di alcuni strumenti, il più importante dei quali consiste sicuramente nell'obbligo imposto all'ente pubblico di fissare standard di qualità e quantità del servizio. Esistono due tipi di standard: generali e specifici; i primi si riferiscono alla qualità del complesso delle prestazioni erogate dall'ente pubblico; i secondi riguardano le singole prestazioni rese all'utente.

Gli standard devono essere resi pubblici e non possono essere sottoposti a

condizione. Essi devono essere fissati dal gestore del servizio in modo realistico, devono, cioè, essere concretamente realizzabili, evitando di creare aspettative illusorie. In questo modo, le amministrazioni si impegnano a perseguire gli obiettivi prefissati conferendo certezza al rapporto di utenza. Gli standard sono sottoposti a verifica con gli utenti e aggiornati periodicamente per adeguarli alle esigenze dei servizi.

Altri strumenti previsti dalla Carta riguardano aspetti più propriamente amministrativi come la semplificazione delle procedure, la riduzione degli adempimenti richiesti agli utenti, l'aumento della loro informazione, l'obbligo di istituire uffici per i rapporti con il pubblico, l'obbligo di trattare con rispetto e cortesia gli utenti, il dovere di effettuare controlli sulla qualità del servizio reso e di acquisire la valutazione del cliente sullo stesso.

L'ultima parte della direttiva riguarda la tutela degli utenti che non viene affidata solo ai ricorsi giurisdizionali, che possono essere esperiti solo quando l'inefficienza è conclamata e ha prodotto un danno, ma, al contrario, si affida a mezzi che tendono a prevenire l'inefficienza stessa. La tutela si basa principalmente sull'obbligo dei gestori di effettuare controlli periodici circa la qualità del servizio, tramite il coinvolgimento degli utenti, per mezzo di questionari, riunioni pubbliche o interviste a campione, pubblicando poi i risultati e mettendo in atto le misure per accrescere la soddisfazione dei cittadini.

Il rafforzamento del ruolo di questi ultimi nella verifica delle prestazioni dei gestori è alla base della previsione dei rimborsi, nei casi in cui sia possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore agli standard che l'ente erogatore si era impegnato a garantire, e della previsione delle procedure di reclamo. Si tratta, dunque, di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie tra erogatori ed utenti, che rappresentano, comunque, mezzi di difesa adeguati alla posizione dell'utente e all'entità del danno, potenziale o reale, che questi potrebbe subire.

Il costo e la lentezza rendono insoddisfacente la tutela giurisdizionale, soprattutto nei casi in cui la controversia non sia fondata su lesioni di grave entità ma, ad esempio, riguardi disservizi temporanei oppure disfunzioni di modico valore. In questi casi, in genere, l'utente, bisognoso di tutela e sprovvisto di mezzi adeguati, può solo rinunciare a far valere le sue ragioni.

Anche la previsione degli standard qualitativi della prestazione dei servizi può essere considerata, come già accennato, una prima forma di tutela degli utenti, poiché agisce non solo sulle forme di organizzazione e sulle modalità di prestazione del servizio, ma, grazie all'automatismo previsto dal paragrafo 5, comma 1, della direttiva, rappresenta anche il parametro cui sono legati i rimborsi e gli indennizzi, automatici e forfetari, a carico del soggetto erogatore "nei casi in cui è possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore per qualità e tempestività agli standards pubblicati", oppu-

re “per mancato rispetto degli standards di qualità” (nel caso dei servizi pubblici), ovvero, allorché il gestore del servizio “non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti” (nel caso dei servizi di pubblica utilità)²⁰.

La citata legge n. 481/1995 ha affidato all’Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità il compito di determinare i casi di indennizzo automatico, sottraendolo, così, al singolo gestore²¹. Qualora il rimborso o l’indennizzo non vengano erogati automaticamente, l’utente ha l’onere di fornire prova di fatti relativi solo all’avvenuto inadempimento o ritardo dell’esercente, mentre nulla dovrà produrre circa l’entità del danno ed il suo ammontare. La natura giuridica del rimborso e dell’indennizzo sembra potersi equiparare a quella della clausola penale: in entrambi i casi viene stabilita, in via preventiva, la somma dovuta in caso di danno subito da parte dell’utente, in modo da garantirlo da eventuali inadempimenti e, nel contempo, di munirlo di un mezzo di pressione sull’ente erogatore.

Se l’utente dovesse lamentare un danno effettivo il cui ammontare superi quello previsto dal rimborso automatico, se è stato espressamente previsto, potrà avvalersi dell’art. 1382 c.c. Se, invece, alla violazione di un dato standard non è collegata alcuna ipotesi di rimborso automatico, il gestore deve comunque garantire una risposta completa e adeguate forme di ristoro come, ad esempio, una nuova erogazione, effettuata in modo corretto, oltre ad accertare il motivo della disfunzione e predisporre i mezzi per risolvere il problema²².

1.4. L’Autorità garante per i pubblici servizi

Dalla direttiva sono scaturiti i cosiddetti schemi generali di riferimento per i singoli settori, emanati con alcuni decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Per quanto concerne il servizio elettrico lo schema generale di riferimento è stato emanato con decreto 18 settembre 1995, a cui ha fatto seguito la legge 14 novembre 1995, n. 481²³ già citata, che in vari punti²⁴ si sovrappone alle disposizioni contenute nello schema generale di riferimento.

In particolare l’art. 2, comma 12, lett. p), al termine del lungo elenco di funzioni contenuto nello stesso comma, conclude con la previsione che le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità svolgano, in relazione al settore in cui sono rispettivamente proposte, “un’attività di controllo sull’adozione e sul rispetto da parte di ciascun ente erogatore di una Carta di servizio, specificando che tale adozione deve avvenire sulla base della direttiva del 27 gennaio 1994 e che contenuto necessario della Carta sia l’indicazione di standards dei singoli servizi considerati”²⁵.

L'ambito di operatività della Carta nel settore considerato è da ritenersi esteso non solo "alle sole utenze intestate a soggetti qualificabili come consumatori, secondo i criteri dettati dall'art. 2, lett. b)" della direttiva 93/13 CEE, ma a tutti gli "utenti e consumatori", al fine di "garantire la continuità della prestazione dei servizi, verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni..." (art. 2, comma 12, lett. n) della legge medesima).

In definitiva, il significato da attribuire al richiamo della direttiva 93/13 contenuto nella premessa dello schema di riferimento è quello di confermare che si è voluta adottare la prospettiva della tutela del consumatore e che le regole previste dalla Carta costituiscono una serie di clausole speciali che integrano il regolamento contrattuale dei rapporti tra soggetto erogatore ed utente, sottoposti ad uno speciale regime, nel senso che la pubblica amministrazione assume rispetto ad esse il ruolo di garante per la loro esecuzione, con ricadute anche sul piano delle forme di tutela giurisdizionale.

1.5. Sulla tutela paragiurisdizionale dei diritti degli utenti

Il nucleo delle clausole speciali, che costituiscono il contenuto della Carta dei servizi, da un lato attribuisce all'utente veri e propri diritti²⁶, il cui mancato rispetto costituisce causa di inadempimento; dall'altro, consente agli utenti facoltà di reclamo e forme di tutela diverse da quelle previste nella disciplina generale dei contratti²⁷.

Più in particolare, i mezzi di tutela a disposizione dell'utente consistono nell'attività della procedura di arbitrato o conciliazione e nel ricorso all'autorità giudiziaria; nel reclamo al soggetto che eroga il servizio; nel reclamo all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

Quanto alla procedura di conciliazione e di arbitrato, l'art. 2, comma 24 della legge n. 481 del 1995, prevede che con i regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge del 23 agosto 1988, n. 400, siano definiti tra l'altro "i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione e di arbitrato in contraddittorio presso le Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio..."²⁸.

Quanto ai reclami presentati direttamente agli stessi soggetti che forniscono il servizio, vale la disciplina dell'art. 1 della parte terza della direttiva del 27 gennaio 1994, di cui sono espressione il par. 3.2.8. dello schema di riferimento e l'art. 5 della Carta dei servizi adottata dall'Enel. Più in dettaglio, gli artt. 1 e 2 della direttiva del 1994 prevedono due tipi di controllo, uno interno e l'altro esterno, sul rispetto delle regole contenute nella direttiva, mentre l'art. 3 prevede le sanzioni²⁹ per il caso

di inosservanza delle medesime regole.

Il controllo interno è costituito da un apposito ufficio, costituito dal soggetto erogatore, che ha il duplice compito di valutare i risultati conseguiti e di esaminare i reclami presentati dagli utenti. Il controllo esterno è attribuito ad un apposito comitato permanente per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici con una pluralità di funzioni tra cui quella di risolvere i conflitti tra gli utenti ed i soggetti che erogano il servizio.

Per quanto concerne, infine, il reclamo presentato all'Autorità garante per i servizi pubblici, di particolare interesse ai nostri fini è quanto stabilito dall'art. 2, comma 12, lettera m) della medesima legge 481/1995, nel punto in cui prevede che l'Autorità per l'Energia elettrica "valuti reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti o dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio nei confronti dei quali interviene imponendo ove opportuno, modifiche alle modalità di esercizio degli stessi ovvero procedendo alla revisione del regolamento di servizio di cui al comma 37". Al deficit di garanzia dei consumatori ripara l'Autorità cui è affidato il compito di valutare i reclami in ordine all'insufficiente erogazione del servizio pubblico: di fatto il riconoscimento all'utente della possibilità di avanzare reclami e vedere soddisfatte le proprie pretese sancisce in maniera esplicita il diritto dei consumatori anche con riferimento ai pubblici servizi.

L'attività di valutazione di reclami, istanze e segnalazioni svolta dall'Autorità può sfociare in provvedimenti di condanna con cui "l'Autorità procede ad una modificazione unilaterale delle modalità di esercizio del servizio o nella revisione del regolamento di servizio"³⁰. Con ciò l'Autorità svolge un'attività decisoria di tipo regolatorio al fine di far cessare comportamenti lesivi nei confronti degli utenti³¹.

Tale procedimento paragiurisdizionale o semicontenzioso, a ben vedere, non sta ad indicare "lo svolgimento di un'attività decisoria di secondo grado, ossia il potere di decidere controversie sorte in merito alla correttezza di decisioni amministrative in precedenza adottate nell'esercizio dell'attività di regolazione (...); sono semicontenziosi di natura sanzionatoria che la legge demanda all'autorità, e che costituiscono invece espressione di quel potere di controllo che rappresenta un indispensabile corollario dell'attività di regolazione"³². Peraltro il potere sanzionatorio³³, di cui alla lettera m) del comma 12 dell'art. 2 considerato, ha la stessa natura dell'analogo previsto dalla lettera g): nel primo la sanzione è irrogata sulla base di un procedimento ad istanza di parte; nella seconda è accertata d'ufficio.

Il provvedimento di modifica delle modalità di esercizio dei servizi o di revisione del regolamento di servizio incide direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive degli esercenti il servizio e dei privati e costituisce un intervento di tipo correttivo impugnabile davanti al giudice amministrativo in quanto determinazione autonoma dell'Autorità.

1.6. Cenni sui rapporti tra attività paragiurisdizionale dell'Autorità per i servizi pubblici e attività giurisdizionale

Restano da verificare, anche se per cenni, alcuni aspetti legati al problema del raccordo tra procedimento arbitrale dell'art. 2, comma 24 della legge del 14 novembre 1995, n. 481, e procedibilità in sede giurisdizionale, e a quello relativo alla possibilità di proposizione del ricorso al giudice amministrativo contro gli atti e i provvedimenti dell'Autorità ai sensi dell'art.2, comma 25 della stessa legge.

Sul primo punto, nel rinviare al regolamento di esecuzione la disciplina delle relative procedure, è stato stabilito che il ricorso giurisdizionale sia improcedibile ed i relativi termini siano sospesi, fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione o di deferimento agli arbitri. Con tale disposizione si intende evitare che la controversia sia affrontata contemporaneamente in più sedi con effetti negativi in termini di certezza del diritto e di economia dei mezzi giuridici.

In realtà si ritiene che il meccanismo dell'improcedibilità dell'azione in giudizio configuri soltanto una sorta di pre-arbitrato delimitato e necessario solo temporalmente.

Tale meccanismo mira semplicemente ad incentivare le parti interessate ad una definizione quanto più possibile veloce della controversia dilazionando i termini del ricorso al giudice ordinario³⁴.

La parte che intenda comunque rinunciare alla procedura arbitrale predisposta dal legislatore non dovrà far altro che lasciar scadere il termine che verrà fissato nel regolamento senza presentare l'istanza di deferimento della controversia agli arbitri.

Sul secondo punto, nell'art. 2, comma 25, si stabilisce che gli atti ed i provvedimenti emanati dalle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità possono essere oggetto di ricorso giurisdizionale da proporsi, nell'ambito della giurisdizione esclusiva, innanzi al tribunale amministrativo regionale competente per territorio, ossia quello del luogo ove ha sede l'autorità da cui proviene l'atto che si impugna³⁵.

“La scelta della giurisdizione esclusiva, e quindi di un giudice unico per i diritti soggettivi e per gli interessi legittimi, e derogatoria rispetto al criterio fondamentale del riparto di giurisdizioni basato sul tipo di interesse cui apprestare la tutela, si spiega con la volontà di assicurare una tutela giurisdizionale rapida, non sempre possibile con il criterio tradizionale di ripartizione delle giurisdizioni. Peraltro, tale scelta ha trovato conferma anche negli artt. 33-35 del d.lgs. 80/1998 poi riversati nella legge 205/2000 in tema di processo amministrativo”³⁶.

Circa la scelta di ricondurre il controllo degli atti dell'Autorità nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo occorre considerare come

il legislatore, pur non ignorando che le pronunce dell'Autorità per la loro rilevanza tecnica si configurassero sempre più come di tipo quasi giudiziale, aveva considerato come la mancata previsione della loro impugnazione dinanzi al giudice amministrativo potesse risultare incostituzionale. Infatti, come pure è rilevato in dottrina e giurisprudenza, la garanzia giurisdizionale effettiva è presupposto di compatibilità con la Costituzione delle attività delle Autorità di regolazione³⁷.

A tal proposito è stato inoltre rilevato come non potrebbe esservi una tutela degli utenti laddove non si sottoponessero al vaglio gli atti dell'Autorità, anche sotto il profilo della responsabilità extracontrattuale, affinché l'azione dell'Autorità, pur implicando l'esercizio di poteri discrezionali, incontri un limite invalicabile nel *neminem ledere*, dunque nel rispetto dei limiti imposti dalla legge ed in particolare della diligenza e cautela richieste nel caso concreto.

Di una certa complessità è l'individuazione dei criteri per stabilire la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Nella stesura definitiva della norma è stata prevista la sola giurisdizione esclusiva, non estesa al merito, a differenza di quanto stabilito in una delle sue versioni precedenti, emerse nell'iter parlamentare. La previsione delle competenze anche per il merito avrebbe permesso al giudice amministrativo di sindacare in modo penetrante le valutazioni effettuate dall'Autorità, compreso l'esercizio dell'attività correttiva, limitando così l'indipendenza di giudizio di quest'ultima.

Per stabilire in concreto se un certo atto sarà impugnabile si farà riferimento ai criteri elaborati dalla giurisprudenza, in particolare, al principio secondo cui è tendenzialmente inammissibile il ricorso proposto contro atti che non contengano statuizioni in quanto nessuna lesione della sfera giuridica altrui è configurabile.

L'art. 2, comma 25, menzionando gli atti e provvedimenti, lascia pensare che dovrebbero essere attratti nell'orbita della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche quegli atti destinati ad avere effetto soltanto sul piano privatistico, quali ad esempio la nomina di collaboratori o consulenti esterni. Nulla si precisa circa il regime dei provvedimenti definitivi, temporanei o cautelari assunti dall'Autorità a garantire la regolarità del servizio pubblico in sede di conciliazione ed arbitrato di cui al precedente comma 24. Sembrerebbe perciò che tali provvedimenti rientrino nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, così come tutti gli altri provvedimenti dell'Autorità.

L'art. 2, comma 25 non risolve tutte le questioni che potrebbero sorgere nell'applicazione della legge 481/1995. A tal proposito va evidenziato che la scelta della natura dell'organo da cui provengono gli atti come criterio per radicare la giurisdizione esclusiva, assoggetta alle norme ordinarie sul riparto di giurisdizione e di competenza, con i problemi di identificazioni

delle posizioni giuridiche soggettive lese, gli atti ed i provvedimenti disciplinati dalla legge stessa, promanati però da diverse autorità.

Rimane infine aperta la questione della tutela nei confronti dei comportamenti omissivi dell'Autorità. Qualora l'Autorità non si attivi, non è chiaro se l'utente possa considerarsi titolare di un interesse legittimo pretensivo dell'intervento regolativo dell'Autorità.

1.7. I reclami e il difensore civico

Con una formula molto ampia l'*Ombudsman* può definirsi come “organo collegato alla rappresentanza politica (...), dotato di attribuzioni ispettive nei confronti delle amministrazioni dipendenti dall'esecutivo e prevalentemente destinato ad operare come istanza di tutela di interessi collettivi ed individuali compromessi dall'inerzia dell'amministrazione o dai suoi comportamenti attivi illegittimi ed inopportuni”³⁸.

Tale figura istituzionale, sviluppatasi in un primo momento, a livello nazionale, nei Paesi scandinavi (e poi in Francia, Gran Bretagna, Spagna³⁹), si diramò poi, a livello locale, in aderenza al modello tracciato per lo Stato centrale.

Nel nostro ordinamento viceversa, l'istituto del difensore civico trovò applicazione, per la prima volta, a livello regionale (in Toscana, Lazio e Liguria), per essere finalmente introdotto in ambito provinciale e comunale dalla legge dell'8 giugno 1990, n. 142 (ora trasfuso nell'art. 11 del T.U. Enti Locali d.lgs. del 18 agosto 2000, n. 267): il che ingenerò senza dubbio, una notevole varietà di modelli normativi e di realizzazioni concrete dell'istituto.

1.7.1. Il difensore civico regionale tra legislazione e prassi (il caso della Toscana)

A livello regionale, il difensore civico è stato all'inizio congegnato come organo ispettivo posto in grado di informare il consiglio regionale sull'operato dell'amministrazione e come istanza di tutela di interessi individuali e collettivi non altrimenti tutelati nei confronti di azioni ed omissioni della pubblica amministrazione. A tali funzioni dell'*Ombudsman*, peraltro tradizionalmente coincidenti con quelle elaborate dalle “matrici” scandinave, la normativa regionale italiana ha anche tentato di congegnare il difensore civico come soluzione organizzativa che consenta una forma di partecipazione del cittadino allo svolgimento corretto dell'azione amministrativa, come è confermato dall'inserimento della previsione del

difensore nella disciplina statutaria (cfr. Liguria e Lazio), il che ha dato spazio a critiche di ordine ideologico⁴⁰.

I limiti di tale impostazione sono evidenti nelle leggi regionali della Toscana (n. 8 del 21 gennaio 1974 ed art. 6 della n. 49 del 17 agosto 1977), considerate il modello di riferimento per il primo periodo dell'esperienza dei difensori civici regionali, nel punto in cui pongono il divieto di iniziativa d'ufficio, forniscono scarsi poteri sanzionatori e, soprattutto, limitano la sfera di intervento rigorosamente all'amministrazione regionale in senso stretto. Se poi, nei fatti, va riconosciuto che tale modello normativo ha trovato un'applicazione più ampia, estendendo, ad esempio, la sua competenza anche ad atti di amministrazioni funzionalmente extraregionali, ciò non toglie che, nell'ipotesi di attività extraistituzionale, i difensori civici abbiano fatto ricorso prevalentemente a "segnalazioni informali" o a "contatti personali": "ad una maggiore estensione della sfera d'azione del difensore civico di fatto corrispondeva una minore tecnicità degli strumenti impiegati, rispetto a quelli che la legislazione attribuiva al difensore civico di diritto"⁴¹.

Solo in un secondo momento si è riconosciuta l'estensibilità dell'ambito di indagine del difensore a tutti gli enti regionali (compresi i delegatari e pur in assenza di previsioni di legge) [cfr. l'art. 2 della legge reg. Campania dell'11 agosto 1978, n. 23; l'art. 2 della legge reg. Umbria 22 agosto 1979, n. 48; l'art. 2, comma 1 della legge reg. Lombardia del 18 gennaio 1980, n. 7; l'art. 8, comma 1 della legge reg. Friuli del 23 aprile 1981, n. 20].

1.7.2. L'emersione di funzioni paragiurisdizionali

Il processo evolutivo appena accennato ha subito nell'ultimo decennio un'ulteriore spinta in avanti.

In primo luogo va rilevato come la legge del 7 agosto 1990, n. 241, pur introducendo forme di tutela in materia di procedimento amministrativo, non abbia fatto alcuna menzione del difensore civico: da ciò si potrebbe dedurre che il legislatore nazionale avrebbe optato per l'impiego definitivo di altri meccanismi per garantire il giusto procedimento. Tale conclusione, tuttavia, non spiegherebbe la scelta di prevedere il difensore civico, benché solo a livello locale, nella legge 142/1990.

A tal proposito è stato rilevato⁴² come, mentre la legge 142/1990 verrebbe ad imporre una differenziazione delle discipline comunali e provinciali in relazione ai difensori civici nell'ottica di ottenere una tutela indiretta dei diritti connessi al procedimento amministrativo (e quindi anche la partecipazione) attraverso la sperimentazione a livello locale di diverse tecniche di garanzia; la legge 241/1990, invece, proteggerebbe

direttamente i diritti procedurali dei singoli, fornendo una tutela minima uniforme su tutto il territorio nazionale.

In definitiva la legge 241/1990, regolando in modo uniforme a livello nazionale il settore delle garanzie preordinate al procedimento amministrativo di competenza del difensore civico senza menzionarlo in alcun modo, accentua il problema dell'esatta individuazione del suo ruolo, all'interno del sistema amministrativo che tende sempre più ad ampliare l'intervento di garanzie giustiziabili. L'introduzione di garanzie giustiziabili anche in materia di procedimento amministrativo e di controllo dell'efficienza dell'amministrazione pubblica non rende inutile l'attività del difensore civico in tali settori, ma aumenta la necessità di distinguere il suo intervento tecnico-giuridico.

In tale prospettiva si inseriscono le tendenze – sopra accennate – ad estendere l'area di competenza di tali difensori e ad ampliare le ipotesi di intervento anche ad istanza d'ufficio o addirittura “a chiunque vi abbia interesse” (art. 2, legge reg. Lombardia). E se pure sfugge al difensore la possibilità di esaminare in via primaria la legittimità degli atti come pure il loro merito, trattandosi di attribuzioni riservate agli organi di giustizia amministrativa, in che misura è rilevabile l'emersione di potestà paragiurisdizionali dell'*Ombudsman* come risolutore autoritativo di controversie anche in Italia⁴³.

Nei limiti procedurali degli statuti regionali e degli enti nel cui territorio essi operano, si ritiene che il difensore abbia sviluppato alcune pregnanti funzioni di assistenza ai cittadini⁴⁴.

Sono in parte inedite le potenziali funzioni di tutela degli utenti che discenderebbero dall'applicazione della direttiva, adottata da Presidente del Consiglio Ciampi, del 27 gennaio 1994, volta a dare una veste normativa allo schema di Carta dei servizi pubblici.

La direttiva citata, in particolare, pone il problema di contemperare le esigenze di controllo con le posizioni di autonomia costituzionale garantite alle regioni e agli enti locali.

Escludendo che la direttiva possa rivestire il carattere di atto di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni (in quanto ne mancano i requisiti formali), si può ipotizzare che “le prescrizioni della direttiva siano principi generali, ai sensi dell'art. 12 delle disposizioni preliminari del codice civile, in quanto assumono ed enunciano in maniera sistematica una serie di valori profondamente sentiti nella realtà amministrativa e talora anticipati dalle norme di legge”⁴⁵.

Un problema di centrale importanza è, a tal proposito, l'identificazione dei soggetti istituzionali destinatari della direttiva a livello regionale e locale.

In un solo caso la direttiva risolve espressamente il problema, allorché nel comma 3 dell'art. 1 della parte terza, riferisce l'obbligo di istituire un ufficio interno di controllo “a ciascuna delle articolazioni territoriali del-

l'Ente, dotate di autonomia nella determinazione delle condizioni di erogazione del servizio”.

In tale quadro di riferimento rinnovato occorre riconsiderare le funzioni tradizionalmente accordate al difensore civico.

In particolare, il procedimento sostanzialmente informale, con cui tradizionalmente il difensore civico regionale interviene – su istanza dei cittadini o d'ufficio – per individuare inefficienze e disfunzioni nel funzionamento della macchina burocratica regionale, trova una nuova legittimazione ed è sostanzialmente rafforzata dalle previsioni della sopra citata direttiva.

I suoi poteri consistenti nella raccolta di notizie e di informazioni, nella convocazione dei funzionari degli uffici interessati, nell'esame degli atti e della documentazione, nell'assegnazione all'amministrazione procedente di un termine per la definizione di una pratica ed anche nella richiesta dell'apertura di un procedimento disciplinare a carico dei funzionari dipendenti, sono stati sensibilmente ampliati dalla legge 127/1997 (c.d. Bassanini bis) che, in caso di inerzia o di omissione da parte delle amministrazioni comunali e provinciali nel compiere gli atti obbligatori di legge, consente adesso di nominare un commissario *ad acta*, che provveda entro un termine in sostituzione dell'organo inadempiente.

Ed in questa linea di potenziamento del ruolo istituzionale dell'*Ombudsman* regionale, si profilano anche funzioni sempre più intense di controllo anche sui servizi pubblici erogati dagli enti territoriali di riferimento: in particolare, lo schema consueto del controllo “informale” su iniziativa di parte, si traduce in un vero e proprio procedimento di risoluzione paragiurisdizionale di controversie fra l'utente e l'ente erogatore dei servizi, con ciò ricalcando – a livello locale – il procedimento di reclamo sancito nella parte terza della direttiva citata per l'Autorità garante per i servizi pubblici.

Con ciò, dunque, il difensore civico regionale e sub-regionale, insospettabilmente e per naturale connessione con le funzioni di controllo informale che tradizionalmente esercita, partecipa in maniera sempre maggiore della funzione di garanzia sulla erogazione dei servizi pubblici di ambito territoriale svolgendo un'attività di *iuris dicere* in senso proprio.

In questo senso, anche se risulta del tutto evidente il carattere settoriale di tale istituzione nell'ordinamento italiano che potrebbe essere superato solo con l'istituzione di un difensore civico nazionale⁴⁶, l'attività paragiurisdizionale dei difensori civici regionali e locali, sembra destinata a crescere.

1.8. Le funzioni e gli effetti del reclamo

Possiamo ora provare a sintetizzare quali potrebbero essere le caratteristiche dell'istituto del reclamo nel diritto amministrativo. Anzitutto va con-

siderata la distinzione tra reclami e ricorsi; presupposto dei primi non sono comportamenti illegittimi delle amministrazioni (che, viceversa, danno luogo ai rimedi dei ricorsi amministrativi o giurisdizionali), ma una disfunzione dell'attività amministrativa. Ciò non significa che i reclami abbiano rilievo solo nelle attività configurabili come servizio pubblico ma, in generale, anche in presenza di attività amministrative; si potrebbe ipotizzare, ad esempio, un reclamo contro un ritardo nell'emanazione di un atto, che è cosa diversa dal ricorso nel caso che il ritardo possa configurarsi come elusione dei termini fissati, ai sensi della legge dell'8 agosto 1990, n. 241, per il procedimento.

Una prima caratteristica del reclamo sembra essere, dunque, la sua generale applicazione a tutte le attività amministrative. Ne consegue, però, il suo carattere informale, a meno che non siano previste specifiche norme come nel caso delle carte dei servizi, delle Autorità di regolazione dei servizi e del difensore civico. In considerazione della informalità del reclamo, e dove il reclamo non sia specificamente regolato, le amministrazioni hanno facoltà di rispondere ma non un obbligo specifico. Il reclamo assume una funzione di rimostranza ma anche di collaborazione con le amministrazioni poiché, nel segnalare il disservizio, il cittadino opera un controllo sull'attività amministrativa e, anche implicitamente, ne propone un miglioramento⁴⁷.

Tre sembrano essere i presupposti del reclamo: **a)** il malfunzionamento del servizio (ad esempio ritardi nella prenotazione di visite specialistiche nelle aziende sanitarie locali o riduzione del numero dei posti in un asilo comunale); **b)** il malfunzionamento degli uffici (ad esempio ritardi nel rilascio di documenti, scarsità di personale e conseguenti atese dei cittadini); **c)** un inadempimento contrattuale che, però, non assurge a motivo di risarcimento del danno (ad esempio il ritardo del treno; una breve interruzione di un servizio di fornitura).

Una volta presentato in maniera più o meno informale il reclamo, e questo dipende dal modo in cui il reclamo viene regolato, spetta all'amministrazione definire gli effetti e gli esiti del reclamo. Da un punto di vista teorico, e indifferentemente rispetto ai tre possibili presupposti, si possono ipotizzare tre tipologie di reclami in relazione ai loro effetti. Il primo tipo è quello che potremmo definire del rimedio quasi-giurisdizionale; in questo caso la funzione del reclamo è quella di rimediare agli effetti che la disfunzione ha avuto sul cittadino. Il rimedio può consistere in una qualche forma di risarcimento al cittadino, che può anche essere simbolico o, comunque, non necessariamente equivalente al danno provocato dal disservizio. Il secondo tipo consiste in una forma di controllo esterno operata dal cittadino sulla gestione dell'amministrazione e, dunque, sui risultati dell'attività amministrativa; l'amministrazione deve, infatti, rendere conto al cittadino dei motivi del disservizio

e sulle misure che intende prendere per porvi rimedio. Il terzo tipo può essere definito dell'uso interno del reclamo; in questo caso, la segnalazione del cittadino ha solo la funzione di dar vita ad un procedimento di controllo interno destinato ad analizzare la funzionalità e l'efficienza dell'amministrazione.

note al capitolo 1

- 1** Le norme più rilevanti, almeno per quanto riguarda i reclami, sono: la legge del 7 agosto 1990, n. 241: “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi”; il d.lgs. del 3 febbraio 1993, n. 29: “Razionalizzazione dell’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego”; il decreto del Ministro per la Funzione Pubblica del 31 marzo 1994: “Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni”; la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994: “Principi sull’erogazione dei servizi pubblici”, che introduce la Carta dei servizi pubblici; il d.lgs. del 12 maggio 1995, n. 163, convertito in legge l’11 luglio 1995, n. 273, che sancisce l’obbligo per gli esercenti pubblici di dotarsi delle carte dei servizi, la legge del 14 novembre 1995, n. 481, sulla “Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”.
- 2** S. Battini, *La tutela dell’utente e la carta dei servizi pubblici*, Relazione al seminario del 4 Febbraio 1998 su “La carta dei servizi pubblici e la Citizen’s Charter” organizzato dal British Council, dalla Confindustria, dall’Istituto di Diritto Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Roma “La Sapienza”, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1998. Su aspetti settoriali della Carta dei servizi si veda: F. Testa, *La Carta dei servizi: uno strumento per la qualità nell’università*, Padova, Cedam, 1996, 1 ss.; G. Sbisà, *Natura e funzione delle “carte dei servizi”*. *La carta de servizio elettrico*, in Rass. Giur. En. Elettr., 1997, 333 ss.
- 3** Si tratterebbe delle ipotesi individuate dal c.c., in particolare negli articoli n. 1987, “Efficacia delle promesse” per il quale: “La promessa unilaterale di una prestazione non produce effetti obbligatori fuori dei casi ammessi dalla legge”, e n. 1989 “Promessa al pubblico” secondo cui: “Colui che, rivolgendosi al pubblico, promette una prestazione a favore di chi si trovi in una determinata situazione o compia una determinata azione, è vincolato dalla promessa non appena questa è resa pubblica”. Sia pure in un contesto del tutto diverso, quello, cioè, di un bando di concorso indetto da un’impresa privata per l’assunzione di personale, la Cass. Civ. Sez. Lav., con la sentenza n. 13922 del 9 novembre 2001 è intervenuta sul valore della promessa e sulle conseguenze del ritiro della promessa; nel caso specifico, ha sostenuto l’obbligo a carico dell’impresa “di svolgere il concorso e di designare i vincitori attenendosi a criteri di correttezza e di buona fede, ponendosi, questi ultimi, come un limite alla discrezionalità del debitore nell’adempimento dell’obbligazione; ne consegue che in caso di inadempimento o di inesatto adempimento è configurabile, in favore dei soggetti esclusi, il diritto al risarcimento del danno ai sensi dell’art. 1218 c.c.”. Anche nel caso del reclamo, dunque, il mancato rispetto della promessa risulta come un inadempimento e, come tale, può dar luogo ad un risarcimento.
- 4** R. Briani, *Le procedure di reclamo previste nelle carte dei servizi*, in *La tutela degli utenti nei servizi pubblici*, a cura di A. Corpaci, Bologna, Il Mulino, 2003, 287 ss.
- 5** G. Napolitano, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, Cedam, 2001, 186 ss.; W. Gaspari, *Gli istituti alternativi di composizione delle controversie*, in A. Corpaci, *op. cit.*, 210 ss.

- 6** W. Gasparri, *op. cit.*, 209 ss.; G. Vesperini, *La carta dei servizi pubblici*, in *Il sistema dei controlli dopo il d.lgs 286/1999*, a cura di M. Cammelli, Quaderni della Spisa, Rimini, Maggioli, 117 ss.
- 7** G. Napolitano, *L'Autorità dell'Energia Elettrica e del Gas*, in *Nuove leggi civili commentate*, gennaio/febbraio 1998, 297 ss.
- 8** C. Lavaca, *L'attuazione della Carta dei servizi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 9, 1996, 874.
- 9** È la definizione che si trova in T. De Mauro, *Il Dizionario della lingua italiana*, Paravia, 2000. Nello stesso dizionario si definisce anche il significato giuridico del reclamo come "richiesta di riesame di un'ordinanza o di un decreto presentata allo stesso ufficio giudiziario che li ha emanati o, nei casi di impugnativa dei provvedimenti di volontaria giurisdizione, al giudice di grado superiore".
- 10** Si tratta del reclamo al collegio avverso ordinanze del giudice dichiarative dell'estinzione del processo (art. 178 c.p.c.); del reclamo avverso provvedimenti da adottare in camera di consiglio (in sede di volontaria giurisdizione, art. 739 c.p.c.); del reclamo avverso provvedimenti cautelari (art. 669 c.p.c.). Sul reclamo, in generale, si veda G. Giannozzi, *Il reclamo nel processo civile*, Milano, Giuffrè, 1968; Id., *Reclamo*, in *Nov. Digesto it.*, XIV, Torino, UTET, 1967, 1064.
- 11** Sul reclamo nella legge fallimentare si veda: S. Satta, *Diritto Fallimentare*, Padova, Cedam, 1996, 465 ss.; G. Tedeschi, *Manuale di diritto fallimentare*, Padova, Cedam, 2001, 82 ss.
- 12** Sul reclamo nell'ambito della volontaria giurisdizione si veda: A. Mandrioli, *Diritto processuale civile*, Torino, Giappichelli, 2000, 407ss.; E. Fazzalari, *La giurisdizione volontaria*, in *Enc. Dir.*, 1998; V. Cerino-Canova, *Per la chiarezza delle idee in tema di giurisdizione volontaria*, Riv. Dir. Civ., 1987, p. 431. Sulle connessioni col procedimento cautelare ancora Mandrioli, *op. cit.*, 345 ss.; G. Arieta, *Problemi e prospettive in tema di reclamo cautelare*, Riv. dir. proc. civ., 408.
- 13** V.E. Orlando, *La giustizia amministrativa*, in *Trattato di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. III, parte II, 1923, Milano, Sel, 49 ss. Che vi sia una sostanziale identità terminologica lo si nota anche in considerazione del fatto che quando Orlando vuole riferirsi ad una protesta non formalizzata usa il termine "istanza"; "un'istanza è anche quella del poverello che insiste per un'elemosina", *ibidem*.
- 14** *Ibidem*.
- 15** Sul punto, G. Della Cananea, *Le procedure di conciliazione e arbitrato davanti alle autorità indipendenti*, Relazione al convegno dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, "Diritti, interessi e amministrazioni indipendenti", Siena 31 maggio-1° giugno 2002. Si veda anche il Memorandum della Commissione Europea del 12 dicembre 1984.

- 16** W. Gasparri, *Gli istituti alternativi di composizione delle liti*, in A. Corpaci, *op. cit.*, 169 ss. Si può anche sottolineare il fatto che le pronunce scaturenti dal loro utilizzo hanno efficacia di titolo esecutivo, rappresentando, così, requisito necessario e sufficiente per dar luogo ad esecuzione forzata. In questo senso, G. Napolitano, *op. cit.*, 336 ss.; R. Briani, *op. cit.*, 271 ss.
- 17** G. Vesperini-S. Battini, *La carta dei servizi pubblici*, Rimini, Maggioli, 1997, 15 ss.
- 18** R. Briani, *op. cit.*, 279 ss.
- 19** F. Zuelli, *Servizi Pubblici e attività imprenditoriale*, Milano, Giuffrè, 1973, 95 ss.
- 20** Art. 2, comma 12, lett. g), legge n. 481/1995.
- 21** La legge n. 449/97 ha sancito la soppressione del Comitato Permanente per l'attuazione della Carta dei servizi che si occupava di effettuare specifici controlli circa l'individuazione dei casi di rimborso e la loro entità. Questo istituto è stato sostituito con l'introduzione dell'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, operata dalla legge n. 481/95. Sul punto si veda: R. Briani, *op. cit.*, 288 ss.
- 22** W. Gasparri, *op. cit.*, 198 ss.; R. Briani, *op. cit.*, 265 ss.; G. Napolitano, *op. cit.*, 321 ss.
- 23** Le finalità della legge individuano i suddetti compiti: a) promuovere la concorrenza e l'efficienza nel settore dei servizi pubblici; b) garantire adeguati livelli di qualità; c) assicurare la diffusione e la fruibilità dei servizi; d) definire un sistema tariffario certo e trasparente; e) promuovere la tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori. Da ultimo è stata rilevata l'emersione di un ruolo prevalentemente "tecnico di supporto dell'Autorità di regolazione che, nell'ambito dell'attività di consulenza del Governo, è esercitato mediante il rilascio di pareri obbligatori ma non vincolanti per l'Amministrazione centrale, per cui risulta confermato un potere di governo e di indirizzo del settore del tutto incondizionato"; per cui vedi F. Vetro, *Le autorità indipendenti di regolazione: l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas*, in *Rass. Giur. En. Elettr.*, 2001, 472.
- 24** Alcune parti dello schema considerato danno un'attuazione solo parziale della direttiva: un esempio è quello della tutela dell'utente. Lo schema, da una parte, disciplina le procedure di reclamo, gli uffici abilitati a trattare, i tempi di conclusione; dall'altra, non disciplina l'incidenza del reclamo sul processo di adeguamento degli standard, come previsto dalla direttiva.
- 25** D. Morana, *art. 2, comma 12, lett. p)*, in *Commentario alla L. 14 novembre 1995*, n. 481, a cura di A. Bardusco, G. Caia, G. Di Gaspare, in *Nuove leggi civili commentate*, 1998, 319 ss.
- 26** Per una rassegna degli interessi tutelati: G. Napolitano, *L'energia elettrica e il gas*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, a cura di S. Cassese, parte speciale, 1635 ss.

- 27** Vedi per una ricostruzione sistematica: G. Napoletano, *Autorità indipendenti e tutela degli utenti*, in *Giornale di dir. amm.*, 1996, 17.
- 28** Ad oggi non risulta ancora approvato il regolamento attuativo relativo alle modalità di espletamento delle procedure di conciliazione ed arbitrato.
- 29** Per quanto concerne le sanzioni, l'art. 3 distingue i servizi a seconda che siano erogati da pubbliche amministrazioni o da soggetti non pubblici in regime di concessione o convenzione. Nel primo caso, la mancata osservanza dei principi della direttiva comporta l'applicazioni delle sanzioni previste in generale per il personale delle pubbliche amministrazioni. Nel secondo caso, l'inosservanza della direttiva viene considerata inadempimento degli obblighi contrattualmente assunti dai soggetti erogatori nei confronti della pubblica amministrazione.
- 30** V. Cozzoli, *art. 2, comma 12, lett. m)*, in *Commentario ...*, cit., 311 ss.
- 31** Nel corso delle procedure di tutela l'Autorità può adottare provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione e far cessare gli abusi ed i casi di scorretto funzionamento del servizio.
- 32** P. Chirulli, *art. 2, comma 2, lett. b)*, in *Commentario ...*, cit., 385; ritiene che "la connotazione quasi-giurisdizionale afferisce al tipo di poteri attribuiti e sta ad indicare il potere di risolvere controversie al di fuori dell'ordinaria sede giurisdizionale, ma la sua collocazione presso le autorità non implica un'assimilazione automatica dei poteri da questa esercitata a quella che tradizionalmente viene definita attività amministrativa di secondo grado, né ad altro tipo di attività di amministrazione attiva, ancorché semicontenziosa. E ciò a causa del peculiare oggetto dei procedimenti in commento, che consiste nel riesame di una precedente attività di tipo pubblicistico e che soprattutto non vede l'autorità come parte del rapporto in contestazione. Ecco perché i poteri in questione possono considerarsi espressione di una vera e propria funzione neutrale esercitata dall'autorità, forse l'unica davvero meritevole dell'attributo di indipendente e quindi avvicicabile all'esercizio della funzione puramente giurisdizionale".
- 33** Da ultimo, con il d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, il legislatore, nell'esercizio della delega contenuta nella legge 24 aprile 1998, n. 128 recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea ha ascrivito alla tradizionale funzione di controllo e garanzia dell'Autorità, il potere di irrogare sanzioni amministrative e pecuniarie di cui all'art. 2, comma 20 o, nei casi più gravi, di chiedere la revoca della concessione al Ministro dell'industria, per controversie tra i gestori di rete di trasmissione nazionale e proprietari di porzioni della rete medesima; oltre alla vigilanza sul comportamento degli operatori del mercato e l'adozione di rimedi sanzionatori in caso di accordi in contrasto con il regime di autorizzazione in deroga previsto dal comma 1, dell'art. 6, ai sensi del comma 4 del medesimo articolo.

- 34** Cfr. in tal senso Corte Costituzionale, 4 luglio 1977, n. 127; 18 dicembre 1991, n. 488; 9 febbraio 1994, n. 49; 23 maggio 1994, n. 206; 6 giugno 1994, n. 232; 6 febbraio 1995, n. 33; 21 febbraio 1996, n. 54; 9 maggio 1996, n. 152. La Costituzione, secondo la Corte Costituzionale, garantisce ad ogni soggetto il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, con le uniche eccezioni contemplate dall'art. 103 della Costituzione. In questo sistema il deferimento di una controversia ad arbitri è ammesso purché – come stabilito dal c.p.c. – trovi fondamento nella libera scelta delle parti e non sia invece imposto dalla legge o, più in generale da una volontà autoritativa.
- 35** Su questo punto, si veda V. Parisio, *op. cit.*, 403 ss.
- 36** V. Parisio, *art. 2, comma 25*, in *Commentario ...*, cit., 403. È appena il caso di ricordare come il d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 80, agli artt. da 33 a 35, abbia riservato alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la risoluzione delle controversie in ambito di servizi pubblici. Tuttavia già l'art. 2, comma 25 della legge 481/1995 riservava alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo i ricorsi avverso gli atti ed i provvedimenti delle Autorità.
- 37** Cfr., TAR Lazio, sez. I, 21 luglio 1993, n. 1157, in *Foro it.*, 1994, I, c. 147; TAR Lombardia, Milano, I, 20 dicembre 1997, n. 2229.
- 38** G. De Vergottini, *Ombudsman*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 198-, 879
- 39** In particolare, la legge organica spagnola n. 3 del 6 aprile 1981 definisce compiutamente l'istituto del *Defensor del Pueblo*, già fissato nelle linee generali della Costituzione spagnola del 1978. Infatti, la legge istitutiva citata configura il difensore civico come organo di derivazione parlamentare preposto alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. Ai nostri fini vanno segnalati i profili afferenti i rapporti con le *Cortes*, i diritti tutelati, i soggetti legittimati al reclamo presso il *Defensor del Pueblo* (non solo qualunque persona fisica o giuridica che lamenti lesione di un proprio diritto costituzionalmente garantito, ma anche i parlamentari. Per cui cfr. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1984, fasc. 2 (giugno), 518-537.
- 40** M. Comba, *Ombudsman*, in *Digesto Pubblicistico*, Torino, 299; ove si rileva come, essendo stato concepito principalmente come strumento tecnico di difesa del cittadino singolo nei confronti dell'amministrazione, presenta notevoli problemi di compatibilità con le esigenze di partecipazione collettiva che ispiravano le scelte degli statuti regionali nei rapporti fra amministrati ed amministrazione.
- 41** M. Comba, *op. cit.*, 300.
- 42** *Ivi*, 305.
- 43** G. Delfino, *L'“ombudsman” come modello di “alternative dispute resolution” nel settore pri-*

vato, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1995, fasc. 1 (marzo), pag. 247-260 in cui si analizza il processo di proliferazione degli ombudsman con annesse competenze di risoluzione di controversie fra privati ed amministrazione.

- 44** Così G. De Vergottini, *Difensore Civico*, in *Enc. Giuridica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 5.
- 45** G. Vespertini-S. Battini, *op. cit.*, 74 ss.
- 46** C. Franchini, *Le autorità indipendenti*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1998, 583.
- 47** Un paragone potrebbe farsi con le osservazioni ai piani regolatori previste dalla legge urbanistica del 1942. Anche in questo caso la dottrina ha evidenziato la funzione di "apporti collaborativi" delle osservazioni, in quanto queste tenderebbero a migliorare la qualità del piano. Anche per le osservazioni ai piani non esiste un obbligo specifico di risposta da parte del comune. Sul punto si veda, F. Salvia-F. Teresi, *Diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2002, 123 ss.

2 La gestione dei reclami: studio di alcuni casi

Samuele Bracci
Roberta di Pasquale
Tiziana Fantauzzi

2.1. La scelta dei casi e l'impostazione del lavoro

39

Pur trattandosi di una ricerca eminentemente empirica, ci si è posti il problema di trovare alcuni criteri di base per la scelta dei casi oggetto di analisi. La prima esigenza è stata quella di dar conto di una pluralità di esperienze che toccassero i diversi tipi di attività prestate, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche. Si è, quindi, scelto di indagare tre tipologie di attività: quelle amministrative in senso lato, prestate cioè da amministrazioni che hanno finalità generali, come regioni e comuni, per le quali non vi è un obbligo specifico di dotarsi di carte dei servizi e di attivare un sistema di gestione dei reclami; quelle sanitarie, distinte a loro volta in attività prestate da strutture amministrative e da strutture sanitarie; quelle qualificabili come servizi pubblici, svolte da strutture collegate più o meno direttamente ad amministrazioni pubbliche. A queste tre tipologie si è aggiunta, poi, quella delle aziende per il diritto allo studio universitario, frutto di una collaborazione con l'Università degli studi dell'Aquila¹.

La seconda esigenza è stata quella di analizzare casi in cui la gestione dei reclami fosse realmente attivata, e non solo un adempimento burocratico, o in corso di realizzazione. La scelta è caduta, quindi, su alcuni casi che potremmo definire di eccellenza. Ci si è rivolti a quelle amministrazioni che, nei loro rispettivi ambiti di attività, erano già note per aver attivato la gestione dei reclami avendo o partecipato a selezioni di casi eccellenza (concorsi tipo i "100 progetti per le pubbliche amministrazioni" o similari) o pubblicato le loro esperienze. Per questo motivo, si è scelto di trascurare il criterio della distribuzione geografica delle esperienze in atto. Infatti, i casi studiati riguardano esclusivamente il centro-nord del paese, se si escludono i casi relativi ai servizi postali e ferroviari che riguardano, evidentemente, l'intero territorio nazionale.

Nella prima fase della ricerca, avviata nella primavera del 2002, sono stati raccolti i materiali relativi alla gestione dei reclami presso alcune ammini-

strazioni e soggetti erogatori di servizi di pubblica utilità. La prima documentazione raccolta è stata quella disponibile sui siti internet; successivamente si è passati a controllare la letteratura esistente in materia di reclami ed infine sono stati raccolti alcuni suggerimenti forniti da esperti di settore contattati direttamente o per via telefonica.

Contestualmente alla raccolta di documentazione, è stata realizzata un'analisi della normativa vigente ed è stata sviluppata un'analisi storica sull'origine del reclamo.

In un secondo momento, si è proceduto ad individuare un referente per ognuno dei casi individuati al quale è stato inviato, per posta elettronica o ordinaria, una lettera di presentazione in cui, oltre che essere spiegato l'obiettivo dell'indagine, veniva richiesto ulteriore materiale sulle procedure adottate dall'amministrazione, azienda o società per la gestione dei reclami presentati dall'utenza.

Il passo successivo è stato quello di elaborare una scheda di analisi e di definire gli oggetti dell'analisi (organizzazione, procedimento e valutazione) ed i singoli fattori (obiettivi della gestione dei reclami, definizione di reclamo, unità organizzative e uffici coinvolti, risorse impiegate, modalità del reclamo, modulistica, analisi dei reclami, indicatori utilizzati eccetera).

Nel corso della fase successiva sono state realizzate le interviste. In alcuni casi queste sono state effettuate presso le amministrazioni, società e aziende scelte, in altri casi è stata preferita l'intervista telefonica, realizzata con l'ausilio di una scheda di sintesi dell'intervista inviata via e-mail al referente. Le informazioni raccolte con le interviste sono state utilizzate per realizzare le schede analitiche, in cui sono stati descritti singolarmente gli studi di caso esaminati, che sono servite, infine, alla redazione di questo capitolo.

L'obiettivo della ricerca è stato quello di fornire uno strumento operativo per chi volesse implementare o migliorare il proprio sistema di gestione dei reclami; per questo, come già detto, si è partiti dallo studio di alcuni significativi casi concreti, realizzando un'analisi delle componenti principali dei diversi sistemi di gestione presi in esame mettendo in evidenza le peculiarità e gli aspetti innovativi di ciascuno. Gli esempi potranno essere utilizzati come *benchmark* o, più semplicemente, come spunto per una corretta ed efficace gestione dei reclami.

Dal confronto tra le varie esperienze analizzate, relative alle diverse tipologie di servizi erogati, è venuto fuori un quadro piuttosto eterogeneo: amministrazioni con funzioni, compiti e caratteristiche diverse tra loro, ricorrono a sistemi di gestione dei reclami altrettanto vari e disparati. In alcuni sistemi è stato possibile individuare delle caratteristiche costanti dell'amministrazione o del servizio.

Per rendere più omogenea la comparazione tra i casi studiati, questi sono stati classificati in tre gruppi a seconda della tipologia dei servizi offerti

dalle amministrazioni: servizi amministrativi; servizi sanitari; altri servizi pubblici.

Nel gruppo delle amministrazioni che forniscono servizi amministrativi, rientrano i casi dei comuni di Ravenna e di Pistoia, della regione Piemonte e della Camera di commercio di Bergamo; nel secondo gruppo rientrano i casi dell'Azienda sanitaria locale di Rimini e dell'Azienda ospedaliera di Treviglio; nel terzo rientrano i casi delle aziende erogatrici di quei servizi, quali gas, acqua, trasporti, definiti dalle norme come servizi "a rilevanza industriale" e che, nel caso specifico, vengono forniti da aziende come Posteitaliane Spa; Trenitalia Spa; Intesa Spa, società erogatrice di gas ed acqua; Azienda Trasporti Veneto Orientale (Atvo) Spa e Cogeme Spa, società che eroga acqua e gas e che si occupa dei rifiuti e dell'igiene urbana.

Si evidenzia, da ultimo, che la distinzione utilizzata non è l'unica possibile e che taluni soggetti erogatori di servizi avrebbero potuto essere classificati in modo diverso; è il caso, ad esempio, dei comuni e delle regioni che spesso non si occupano solo di servizi amministrativi, ma forniscono anche servizi di "pubblica utilità" (pulizia, illuminazione pubblica, manutenzione strade eccetera). Non è affatto semplice, dunque, dare una collocazione ad ogni amministrazione erogatrice di servizi, tanto più se questa viene analizzata secondo diversi profili. Questo aspetto risulterà più evidente nel corso della comparazione; infatti, l'analisi delle caratteristiche rilevanti della gestione dei reclami dimostra che non è sempre possibile rispettare questa prima tassonomia e che possono realizzarsi più ripartizioni: in base all'obiettivo, al tipo di procedura utilizzata (centralizzata o decentralizzata, informatizzata o meno eccetera), alla normativa seguita.

2.2. I servizi amministrativi

Rientrano nel concetto di servizi amministrativi tutti quei servizi forniti dalle pubbliche amministrazioni definibili, in un certo senso, come servizi caratteristici dell'ufficio (certificati, dichiarazioni, autorizzazioni, servizi di informazione eccetera).

Si tratta di una serie di attività il cui prodotto non sempre coincide con l'erogazione di un bene materiale e tangibile come nel caso dei servizi pubblici (gas, acqua, energia elettrica eccetera), né con una prestazione particolare come nel caso dei servizi sanitari.

Anche, forse, per questa genericità e indeterminatezza del servizio, nella maggior parte delle amministrazioni pubbliche la gestione dei reclami viene considerata come un elemento marginale e trascurabile. È pur vero, d'altra parte, che l'attività amministrativa relativa a questo tipo di servizi è regolata dalle norme e dai principi della legge sul procedimento ammini-

strativo. In genere, i reclami vengono raccolti perché non è possibile non farlo, ma raramente vengono trattati, analizzati e valorizzati come dovrebbero. In moltissimi casi non è mai stato formalizzato alcun tipo di procedura e l'ufficio reclami, ove presente, resta per l'utente, e per l'amministrazione, il luogo in cui è possibile effettuare una protesta (quasi uno sfogo) dalla quale non bisogna attendersi alcun risultato.

Le ragioni di tutto ciò potrebbero essere molto numerose: fattori puramente storici (scarsa fiducia tra Stato e cittadini), elementi di origine culturale (reclamo come qualcosa di estremamente negativo), natura ed elevata numerosità dei servizi erogati dall'amministrazione eccetera.

Negli ultimi anni questi atteggiamenti si stanno, però, modificando. La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 1994, la direttiva Ciampi, sebbene per i servizi amministrativi non sia mai stata seguita da un schema generale di riferimento, come è avvenuto nella Sanità o nel settore dei trasporti, ha segnato un momento di profonda svolta. Infatti, a seguito di questa e grazie anche al profondo cambiamento culturale che ha interessato un'ampia fascia di lavoratori pubblici, in molte amministrazioni la gestione dei reclami è entrata a far parte dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione ed è stata spesso delegata, in parte o completamente, all'Ufficio relazioni con il pubblico (Urp).

Le esperienze analizzate e citate nella nostra ricerca possono considerarsi come casi particolari di gestione dei reclami nella pubblica amministrazione in quanto dispongono di un sistema e di una procedura piuttosto particolareggiati ed efficienti, che le differenziano dalla stragrande maggioranza dei restanti casi che, presentando invece un adempimento meramente formale del servizio di tutela dell'utente – causato dalla mancanza di una procedura formalizzata e di risorse tecnologiche; dalla non legittimazione dell'Urp da parte degli uffici collegati; dalle difficoltà di comunicazione interne tra uffici – non riescono a dare nessuna garanzia sulle risposte ad eventuali reclami, rendendo così praticamente inutile la loro importante funzione di strumento per il miglioramento della qualità.

2.2.1. Il comune di Pistoia

Il comune di Pistoia è stato sicuramente un precursore per quanto riguarda il trattamento e la gestione dei reclami. Al momento dispone di un Ufficio per le relazioni con il pubblico denominato "PistoiaInforma", che nasce nel 1987 come Ufficio reclami. Nel 1992 diventa Ufficio reclami e informazioni e nel 1993 si trasforma in Ufficio per le relazioni con il pubblico. Dal 1987 al 1992, l'Ufficio reclami aveva il compito di occuparsi della gestione dei reclami che pervenivano all'amministrazione. Successivamente ha iniziato a trattare le richieste di informazioni effettuate dai cit-

tadini; attualmente prosegue nel suo processo di adeguamento ed evoluzione occupandosi di attività più propriamente di *back-office*. Le principali attività riguardano la promozione di iniziative di formazione sulla comunicazione rivolte al personale dell'ente, la collaborazione nella progettazione e realizzazione di campagne di informazione rivolte al cittadino nell'ambito della comunicazione istituzionale².

L'organizzazione

L'obiettivo che ha spinto il comune di Pistoia a realizzare le procedure per la gestione dei reclami è il miglioramento della qualità dei servizi offerti. I vertici politici e amministrativi, infatti, si mostrano particolarmente attenti ai bisogni e alla soddisfazione dei cittadini e si preoccupano di monitorare i disservizi e le criticità presenti nei processi di erogazione dei servizi amministrativi per cercare di porvi rimedio.

La gestione dei reclami è affidata all'Urp, che segue per intero l'iter del reclamo – o anche della segnalazione – dalla ricezione all'invio della risposta al cittadino, mediante l'ausilio di un apposito data base creato nel 1993 e rivisto in alcune sue parti nel 1996, al fine di garantire il rispetto delle disposizioni sulla privacy.

Un primo elemento che differenzia il comune di Pistoia dagli altri casi analizzati riguarda la fase di ricezione della comunicazione. L'Urp è tenuto ad accogliere tutto ciò che richieda una risposta o un intervento. La comunicazione presentata dal cittadino viene registrata e trattata senza fare distinzione tra reclamo o altro (segnalazione, lamentela, suggerimento, elogio eccetera). Tale distinzione viene effettuata solo al termine dell'iter che compie la comunicazione, questo per cercare di trasformare, attraverso una gestione tempestiva, chiara ed efficace, i reclami in segnalazioni, portando così il cittadino ad essere più fiducioso e propositivo nei confronti dell'amministrazione e non furioso a causa di un disservizio.

I soggetti autorizzati ad agire sul data base sono gli operatori dell'ufficio "PistoiaInforma". Oltre a questi, possono accedere direttamente all'archivio i dirigenti e i funzionari responsabili del procedimento ed un gruppo di referenti interni dei singoli servizi a cui spetta il compito di aiutare il responsabile nell'analisi e classificazione della comunicazione ricevuta dall'Urp.

Un secondo elemento di interesse è l'esclusione deliberata di soggetti con incarichi politici dall'ordinaria gestione dei reclami, visto che i reclami quasi sempre riguardano la sfera amministrativa. I compiti di analisi e gestione delle comunicazioni vengono perciò assegnati al personale competente in materia, ma è comunque auspicabile un'interrogazione costante da parte del vertice politico nei confronti dell'Urp sulle problematiche emerse dalla gestione dei reclami, in modo da poter monitorare situazioni di disagio, insoddisfazione e malcontento dei cittadini.

Il funzionario responsabile dell'Urp ricopre il ruolo dal 1996, è laureato in

psicologia e possiede un'esperienza approfondita in materia di comunicazione che ha acquisito attraverso esperienza sul campo e corsi di formazione. Anche i suoi collaboratori hanno ricevuto un'adeguata formazione frequentando corsi sia sulla comunicazione, tenuti presso università e centri specializzati, sia su temi più specifici di loro interesse, e raggiungendo un elevato livello di competenza, consapevolezza e coscienza dell'importanza che riveste il reclamo nell'ambito amministrativo. Le loro postazioni sono dotate di computer con collegamento internet e di una linea telefonica. Il sistema informativo utilizzato è costituito da un insieme di data base che spesso si riferiscono ad ogni specifico servizio dell'amministrazione; al contrario, il data base dei reclami è unico ed è condiviso in locale tra tutti i servizi del Comune.

Le procedure di presentazione e gestione

L'utente può presentare la comunicazione per iscritto o verbalmente, rivolgendosi direttamente o per telefono all'Urp; contattando il numero verde; scrivendo una e-mail, una lettera o inviando un fax.

Un elemento che in alcuni casi convince il cittadino a reclamare è il modulo di segnalazione o reclamo. Anche in questo caso la scelta del comune di Pistoia si differenzia rispetto alle altre amministrazioni, avendo messo a disposizione dei cittadini una modulistica molto semplice e volutamente poco articolata.

Se da un lato è vero che il modulo da compilare fa perdere un po' di tempo a colui che deve lamentarsi o segnalare qualcosa all'amministrazione, la sua disponibilità presso le strutture può risparmiare al cittadino sia l'eventuale disagio per un reclamo verbale, sia lo sforzo legato alla stesura di una lettera.

L'ente, che ha deciso di non adottare un modulo di reclamo cartaceo, effettua la registrazione delle comunicazioni attraverso un sistema informatico a cui possono accedere solo gli addetti dell'Urp. In questo modo, le comunicazioni verbali (circa l'80% telefoniche), così come quelle che pervengono all'amministrazione per posta ordinaria, via e-mail o via fax, vengono immesse direttamente nel data base per mezzo di una maschera di inserimento a cui possono accedere solo gli addetti dell'Urp, di modo che venga preservato il diritto alla privacy. L'addetto che registra la comunicazione nel data base è, in ogni caso, tenuto a indicare la modalità di presentazione della comunicazione in un apposito spazio previsto nella maschera. La maschera di inserimento prevede una sezione relativa ai dati anagrafici del cittadino e una sezione in cui vengono raccolte le informazioni utili alla ricostruzione dell'evento (disservizio, problema incontrato eccetera) che includono: il numero scheda, la modalità di contatto (telefonica, fax, posta ordinaria, e-mail eccetera), la data di ricezione, il nome dell'addetto che ha ricevuto la comunicazione, quello del dirigente responsabile, l'ufficio e il

nome dell'impiegato competente (ai quali viene inoltrato il modulo interno di trasmissione), il tempo di risposta e l'esito finale.

L'Urp, dunque, riceve tutte le segnalazioni del Comune e le smista agli uffici competenti. Poiché solo parte degli uffici sono dotati di tecnologie informatiche avanzate, l'amministrazione, per effettuare questo passaggio, ha preferito utilizzare un modulo interno di tipo cartaceo che include: le informazioni relative al soggetto reclamante, l'oggetto della comunicazione, l'addetto che ha registrato (ricevuto) la comunicazione, l'ufficio competente, i soggetti che dovranno occuparsi di trattare la comunicazione (dirigente responsabile e addetto competente) e il termine entro il quale deve essere fornita una risposta al cittadino. Successivamente, il modulo di trasmissione viene completato nelle sue parti dal dirigente responsabile e dall'addetto dell'ufficio competente che sono tenuti a descrivere le attività intraprese, il risultato di eventuali indagini e la risposta che l'amministrazione deve fornire al reclamante. Infine, il modulo viene restituito all'Urp che lo completa inserendo il tempo di risposta e l'esito finale della comunicazione.

Diversi sono i mezzi utilizzati dal comune di Pistoia per pubblicizzare il servizio reclami: depliant, opuscoli, pagine televideo e il sito internet; in particolare, l'amministrazione ha interesse a promuovere tra i cittadini il numero verde che compare nelle pubblicazioni del Comune e nell'Avantielenco della Seat. L'Urp, facilmente accessibile da ogni categoria di cittadini (anziani, disabili eccetera), si trova al piano terra e effettua ampi orari di apertura al pubblico (dal lunedì al venerdì dalle 9.00 alle 13.00 e dalle 15.00 alle 18.00; il sabato dalle 9.00 alle 13.00).

Negli ultimi tempi è, però, in corso di attuazione un processo di decentramento che prevede il trasferimento della funzione di gestione dei reclami alle sedi circoscrizionali e assegna all'Urp il ruolo centrale di controllo del sistema.

Le fasi della procedura per la gestione dei reclami utilizzata dal comune di Pistoia possono essere così riassunte: accettazione della comunicazione (reclami, segnalazioni e suggerimenti); immissione della comunicazione nel data base; smistamento della comunicazione ritenuta valida ed invio del documento interno per la trasmissione al responsabile del servizio competente; raccolta della risposta fornita dall'ufficio competente; trasmissione della risposta al cittadino; archiviazione della comunicazione; resoconto semestrale delle comunicazioni ai soggetti interessati (sindaco, dirigenti, responsabili dei servizi eccetera).

Le comunicazioni vengono registrate e smistate dagli addetti dell'Urp ai diversi uffici competenti sulla base di quanto riportato nel campo che descrive l'oggetto della comunicazione. La fase successiva prevede la compilazione (a cura dagli addetti dell'Urp) e l'inoltro del modulo interno di trasferimento al responsabile dell'ufficio competente che è tenuto ad effet-

tuare eventuali indagini, verificare la veridicità della comunicazione, individuare le cause e fornire una risposta all'Urp entro il tempo indicato nel modulo di trasmissione.

Al termine di ogni mese vengono sollecitati i reclami ancora inevasi attraverso un richiamo informale (messaggio di posta elettronica o contatto telefonico). Nel caso in cui il responsabile competente non risponda al sollecito, l'Urp reitera la sollecitazione fino all'adempimento della richiesta sottolineando il superamento dei tempi previsti e la necessità di dare riscontro al cittadino nel minor tempo possibile. L'iter si conclude con una comunicazione al reclamante effettuata nella forma richiesta e con l'archiviazione della comunicazione nel data base.

Il sistema adottato dal comune di Pistoia prevede, inoltre, il monitoraggio in tempo reale dello stato delle pratiche (comunicazioni), la ricerca dei documenti per data, argomento, ufficio competente, zona eccetera e una funzione riguardante i rapporti periodici. Ogni settimana viene fatta una copia del data base.

I resoconti finali, i costi e la valutazione

Il comune di Pistoia effettua l'analisi delle comunicazioni con cadenza mensile, mentre semestralmente redige sia rapporti ad uso interno, sia alcune pubblicazioni da distribuire alla cittadinanza. Gli indicatori utilizzati nelle analisi e nei rapporti sono: numero delle comunicazioni ricevute nel semestre; percentuale di variazione del numero di comunicazioni rispetto al periodo precedente (semestre); numero delle segnalazioni ricevute nel semestre; percentuale di variazione del numero di segnalazioni rispetto al periodo precedente (semestre); numero dei reclami ricevuti nel semestre; percentuale di variazione del numero di reclami rispetto al periodo precedente (semestre).

Le comunicazioni vengono inoltre suddivise in funzione della modalità di contatto (diretta, telefonica, scritta), in base ai tempi di risposta (immediata, da 3 a 10 giorni, da 10 a 20 giorni, da 20 a 30 giorni, oltre 30 giorni, senza risposta), in base al servizio che ha maggiore competenza, in base all'esito della risposta (problema risolto in tempi brevi, soluzione nei programmi dell'amministrazione, competenza di altri enti, problema segnalato e non riscontrato, problema non risolto, considerazioni generiche, verifiche in corso, risposte non fornite e ringraziamenti).

Il "Rapporto sullo stato delle relazioni con il pubblico", redatto semestralmente, viene inviato al sindaco, ai membri della giunta comunale, ai consiglieri comunali, alle aziende collegate, ai dirigenti dell'amministrazione. Per questi ultimi, il rapporto viene corredato da una o più schede relative ai servizi di cui sono responsabili. Inoltre, su richiesta dei singoli servizi, l'Urp effettua delle ricerche specifiche sulle comunicazioni che hanno interessato un singolo servizio, sui tempi di risposta per alcune tipologie

di reclami o segnalazioni, sul numero di comunicazioni che hanno riguardato un singolo dipendente eccetera. Tali informazioni servono ai responsabili di servizio o di area come *feedback* per valutare il gradimento da parte dell'utenza, per decidere se intervenire sul processo di erogazione del servizio o sul comportamento di taluni dipendenti e per avere alcuni riscontri sull'efficacia e efficienza complessiva.

Su grandi temi o su iniziative particolari e di grande impatto sulla popolazione, è stato svolto un vero e proprio monitoraggio a scadenze prefissate, con categorizzazione delle segnalazioni pervenute e rappresentazioni grafiche di sviluppo, utilizzate dai decisori, insieme ad altri elementi, per individuare le aree di criticità ed organizzare gli interventi.

I costi di implementazione del sistema di gestione dei reclami, secondo una stima di quelli che sono stati i costi di formazione, di acquisizione di personal computer e stampanti, di implementazione del software e di realizzazione delle strutture dedicate specificatamente alla gestione dei reclami, si aggirano intorno ai 5.000 euro. Il costo contenuto deriva dal fatto che l'amministrazione ha utilizzato quasi esclusivamente strutture e attrezzature già esistenti, sviluppato il software con il personale dell'amministrazione e ridotto al minimo la formazione che è stata realizzata in economia. Le stime sono state calcolate considerando le percentuali di utilizzo delle strutture e delle attrezzature relativamente alle attività della gestione dei reclami. Per quanto riguarda i costi di gestione, la stima si aggira intorno ai 20.000 euro all'anno. In questa cifra sono stati conteggiati i costi di personale (circa 17.000 euro), di formazione (circa 2.000 euro) e di sviluppo software (circa 500 euro).

I risultati ottenuti dalla gestione dei reclami sono: un elevato livello di soddisfazione dei cittadini utenti (rilevata nel 2002 da una indagine di *customer satisfaction*), un'efficace e efficiente gestione delle comunicazioni, un buon sistema di controllo e monitoraggio sui servizi erogati, la creazione di una rete di referenti interni e di flussi informativi ricorrenti, utili anche per altre operazioni di comunicazione interna.

2.2.2. Il comune di Ravenna

Il comune di Ravenna, per ottemperare alle richieste della normativa, ha istituito, nel 1996, l'Unità organizzativa relazioni con il pubblico. La particolare attenzione mostrata nei confronti della gestione dei reclami, soprattutto da parte del sindaco, che, con l'ausilio di questo strumento, intendeva abbattere certe criticità rilevate dal vertice amministrativo, ha portato, attraverso un monitoraggio realizzato dal suo Gabinetto, nel febbraio 1999, sulle comunicazioni pervenute all'amministrazione (reclami e segnalazioni scritte e telefoniche), all'elaborazione di una serie di soluzio-

ni che hanno migliorato il grado di attendibilità delle informazioni ricavate dalle segnalazioni e dai reclami avanzati dai cittadini. Oggi, tutte queste comunicazioni confluiscono unicamente nell'Urp che, grazie all'utilizzo di un sistema informatizzato per coordinare i vari soggetti coinvolti nelle attività di gestione dei reclami, supervisiona il sistema nel suo complesso, monitorando i singoli reclami e le singole segnalazioni, predisponendo e comunicando la risposta al cittadino. Nel corso di questa riorganizzazione, che ha comportato la definizione di nuove modalità di lavoro e l'acquisizione di nuove risorse tecnologiche da assegnare agli uffici, essenziale è stata la scelta di individuare, all'interno delle singole aree, uno o più referenti per la gestione dei reclami e per l'utilizzo di tecnologie informatiche (intranet e di "WinCity").

L'organizzazione

Il responsabile dell'Urp, che ha assunto la direzione nel 2000, è laureato in sociologia, lavora presso il Comune da più di 20 anni e ha ricevuto un'ampia formazione in tema di comunicazione e organizzazione.

Il sistema di gestione dei reclami è stato implementato per migliorare la qualità dei servizi forniti dal Comune, per adeguarsi alle direttive riguardanti la tutela del cittadino e per avvicinare maggiormente il cittadino all'amministrazione. L'adozione del nuovo sistema informatico ha permesso sia di razionalizzare tale gestione, evitando la dispersione o la parcellizzazione delle informazioni, che di facilitare il cittadino nell'individuazione di eventuali responsabilità dell'amministrazione. Questo ha notevolmente migliorato il servizio di accesso alle pratiche amministrative per i cittadini che, in qualsiasi momento e da qualunque ufficio, possono informarsi sul loro andamento e individuare il responsabile incaricato.

Il comune di Ravenna ha definito reclami e segnalazioni le istanze presentate dai cittadini che riguardano un disservizio relativo sia ai servizi erogati dal Comune, sia a quelli di cui il Comune è titolare ma non erogatore, o una inefficienza relativa a strutture, spazi e risorse dell'amministrazione (ad esempio, una cattiva manutenzione delle strutture).

In precedenza, con il vecchio sistema che permetteva di presentare un reclamo ad un qualunque ufficio o struttura del Comune, spesso, si verificavano delle sovrapposizioni di compiti che, in molti casi, si trasformavano in eccessivi ritardi nelle risposte ai cittadini. Con il nuovo sistema i tempi di risposta si sono uniformati agli standard dichiarati (30 giorni) a prescindere da quale ufficio riceva il reclamo. Tale risultato è stato raggiunto coinvolgendo e sensibilizzando tutti i dipendenti rispetto alla gestione dei reclami. Attualmente il cittadino può presentare o spedire il reclamo o la segnalazione all'Urp centrale, agli Urp delle circoscrizioni, direttamente ai servizi competenti, alle segreterie degli assessorati e al gabinetto del sindaco.

La gestione dei reclami viene effettuata da una rete di referenti Urp che si trovano nei vari uffici del Comune. Il sistema interessa 40-50 operatori - di cui solo 8 prestano servizio presso l'Urp - che svolgono funzioni diverse oltre alla gestione dei reclami. Volendo dare una stima approssimativa, l'impegno richiesto per questa mansione è di circa un'ora al giorno per operatore. La formazione, realizzata da personale interno, ha interessato tutti i dipendenti dell'amministrazione ed è stata prevalentemente mirata a sviluppare capacità, conoscenze e competenze riguardanti la comunicazione e il rapporto con il cittadino. Attualmente, si sta prendendo in considerazione l'ipotesi di implementare un sistema di incentivi per il personale che si occupa della ricezione e della gestione dei reclami, basato su indicatori quantitativi e qualitativi.

Attraverso la rete Intranet del Comune, ciascun operatore può accedere all'applicativo (sviluppato in *Active Server Pages* - ASP) per la gestione dei reclami da una qualunque postazione collegata. La procedura utilizza le risorse hardware e software di cui dispone l'amministrazione comunale e non richiede tecnologie particolarmente evolute; è sufficiente la presenza del *browser* Internet Explorer. I dati sono contenuti in un data base Access 2000 e il programma di gestione reclami è ottimizzato per Microsoft Internet Explorer.

Le procedure di presentazione e gestione

I reclami possono pervenire direttamente ad un ufficio deputato al ricevimento delle comunicazioni da parte del cittadino, per telefono, per posta, via fax o via e-mail. Relativamente a questa ultima modalità di presentazione, il personale dell'Urp sta predisponendo un modulo informatico specifico.

Il comune di Ravenna ha diffuso la nuova procedura della gestione dei reclami attraverso la stampa locale, con articoli che pubblicizzavano l'adozione di un nuovo procedimento del tutto informatizzato. Sono stati distribuiti volantini, pieghevoli, al cui interno sono state descritte le nuove procedure per presentare reclami e segnalazioni e fornite utili indicazioni relative alle modalità, ai mezzi e agli strumenti di cui il cittadino dispone per sporgere reclamo sia al Comune che alle società erogatrici di servizi comunali.

L'accesso al reclamo è garantito dalla presenza di numerosi uffici e strutture predisposte alla ricezione e dall'Ufficio relazioni con il pubblico, posizionato all'ingresso di un edificio (servizio anagrafe) in un locale appositamente attrezzato, privo di barriere architettoniche e aperto la mattina (dal lunedì al sabato dalle 8.30 alle 12.30).

Per quanto riguarda la modulistica, i responsabili della gestione reclami del comune di Ravenna hanno preferito non utilizzare documenti in formato cartaceo, ma ricevere e registrare le comunicazioni esclusivamente attraverso

so l'applicativo informatico. Gli operatori immettono le informazioni relative ai reclami e alle segnalazioni scritte e verbali direttamente sul terminale compilando l'apposita scheda. La scheda di inserimento, a cui l'operatore accede dal menù principale del software, prevede l'inserimento dei dati anagrafici del cittadino (se non presenti), della modalità di presentazione (diretta, telefonica, e-mail, posta, fax), dell'oggetto del reclamo, della descrizione e dell'ufficio competente. Al momento della ricezione del reclamo l'operatore rilascia una copia al cittadino contenente i dati inseriti, il servizio presso il quale è stato ricevuto il reclamo e il nome dell'operatore. Il reclamo viene, quindi, trasmesso all'ufficio competente che, a sua volta, inoltra la segnalazione ad un referente che dovrà effettuare le indagini del caso e redigere una risposta da fornire al cittadino.

Il personale del comune di Ravenna addetto alla ricezione dei reclami segue, dunque, il seguente iter: l'operatore incaricato accede alle maschere di inserimento presenti nell'applicativo e immette i dati anagrafici del reclamante, assegna la gestione del reclamo all'area o al servizio competente, in modo che la struttura possa valutare la comunicazione pervenuta, intervenire in modo tempestivo al fine di eliminare l'eventuale disservizio e predisporre la risposta da fornire al cittadino.

Il referente incaricato di trattare il reclamo effettua eventuali indagini, predisporre la risposta e la trasmette all'Urp (in alcuni casi il referente si limita a redigere una relazione che invia ad un altro soggetto incaricato di predisporre la risposta). Entro 30 giorni dalla presentazione del reclamo, la risposta deve essere comunicata o inviata al cittadino. La risposta deve contenere una sezione in cui vengono fornite delle spiegazioni in merito al reclamo, e il recapito telefonico, numero fax e indirizzo di posta elettronica di un referente del Comune, nel caso in cui l'interessato volesse chiedere ulteriori informazioni.

Le risposte alle comunicazioni che giungono ai punti Urp delle circoscrizioni vengono trasmesse ai cittadini direttamente dai presidenti di circoscrizione, questo allo scopo di riconoscere e legittimare il loro ruolo politico e istituzionale. Comunque, nella maggior parte dei casi i cittadini presentano i reclami direttamente agli uffici dei servizi competenti. In tali casi l'operatore riceve il reclamo, lo immette nell'archivio e controlla che l'incaricato comunichi la risposta al cittadino entro i tempi previsti. I reclami che pervengono alle segreterie degli assessorati seguono il medesimo iter ad eccezione della fase di comunicazione della risposta che viene espletata dall'assessore.

L'ultima casistica è legata ai reclami che giungono direttamente alla Segreteria del sindaco. L'elezione diretta del sindaco ha portato ad una maggiore identificazione cittadino-sindaco e molti sono coloro che, scrivendo direttamente al "primo cittadino", ritengono di accorciare l'iter della loro pratica o, più semplicemente, ottenere maggiore attenzione. Di fatto,

come si evince dal rapporto elaborato dal Gabinetto del sindaco, per fornire risposte di natura eminentemente tecnica, anche la Segreteria del sindaco si avvale del supporto dei servizi competenti, in grado di valutare con maggiore pertinenza l'entità e la natura dei problemi sollevati. Diversamente accade invece per le richieste che hanno un significato più politico (richiesta di assistenza economica, di politiche per la casa o per il lavoro eccetera) per le quali occorre una risposta maggiormente articolata che non può essere affidata, proprio per la sua complessità e valenza politica, ad un singolo servizio. In questo caso si tratta di valutare assieme al capo di gabinetto un percorso ideale che tenga conto della legittimazione del ruolo dell'Urp nel rapporto con i cittadini, ma che allo stesso tempo riconosca la necessità di una risposta politico-istituzionale. In ognuno dei due casi, comunque, il capo di gabinetto provvederà ad inserire il reclamo nel terminale e a fornire la risposta al cittadino.

I soggetti che utilizzano il sistema per la gestione informatizzata dei reclami accedono al programma attraverso un semplice collegamento in rete. Esistono quattro livelli di accesso, con altrettante possibilità d'intervento sui dati. Livello uno: è possibile visionare l'elenco dei reclami e aprire le singole schede in modalità di sola lettura; livello due: l'operatore può visualizzare i reclami come per il livello uno e inserirne dei nuovi; livello tre: permette le operazioni consentite al livello due più la possibilità di modificare i dati dell'archivio; supervisore: ha il controllo completo sul programma.

Inserendo *username* e *password* si accede al menù principale nel quale viene visualizzato il nome dell'operatore, le possibili visualizzazioni (reclami senza risposta; reclami con risposta del referente; reclami con risposta al reclamante; tutti i reclami), gli eventuali reclami in attesa di risposta da più di 15 giorni, le funzioni principali e le funzioni di monitoraggio. Selezionando "Inserisci reclamo" appare una maschera di immissione che richiede l'immissione del nome e cognome del soggetto che presenta il reclamo o la segnalazione. Alcuni dati anagrafici come luogo di nascita, data di nascita e domicilio sono obbligatori e non è possibile registrare un nuovo reclamo in assenza di essi. Se il nominativo è presente nell'archivio non è necessario inserire ulteriori informazioni anagrafiche (è possibile modificare i dati qualora siano variati o incompleti). Successivamente deve essere inserito l'oggetto del reclamo e la modalità di presentazione o "tipologia del reclamo" per la quale è possibile selezionare le voci: diretto, telefonico, e-mail, posta o fax, l'ufficio competente ed la descrizione del reclamo. Al momento della registrazione il sistema invia automaticamente una e-mail all'ufficio competente e stampa una ricevuta da consegnare al cittadino.

L'iter del reclamo si conclude con l'invio della risposta al cittadino. L'operatore ha a disposizione una schermata nella quale viene visualizzato il documento predisposto per la risposta che include il testo redatto dal refe-

rente, il nome e cognome del firmatario, il relativo servizio di appartenenza e la firma. La lettera da inviare viene stampata e inviata direttamente dall'operatore.

I costi e la valutazione

Il sistema di gestione dei reclami del comune di Ravenna prevede delle funzioni di monitoraggio sui reclami in relazione al loro stato di avanzamento; pertanto, è possibile disporre in tempo reale del quadro completo delle pratiche avanzate nonché di tutte le informazioni relative allo stato e ai tempi di evasione dei reclami. Gli indicatori che vengono determinati dal sistema sono: numero di reclami avanzati; numero e percentuale di risposte fornite e non fornite all'utente entro e oltre 30 giorni; numero di reclami pervenuti (vengono conteggiati anche i reclami pervenuti al Comune che sono di competenza di altri enti o società); numero di risposte fornite e non fornite in funzione dei servizi coinvolti; tempo medio di risposta (che decorre dal giorno di presentazione del reclamo o della segnalazione al giorno in cui l'amministrazione invia un documento formale in cui siano indicate, a seconda dei casi, la risoluzione del problema, le eventuali azioni intraprese o gli eventuali tempi di risoluzione previsti nel caso in cui non sia stata trovata una soluzione entro i tempi prestabiliti).

Il sistema informatico di gestione dei reclami è stato realizzato dal personale dell'amministrazione comunale (Ufficio automazione). Questo ha permesso una continua ottimizzazione e personalizzazione dell'applicativo rispetto alle esigenze degli operatori.

La parte dei costi affrontati per sviluppare il software non sono quantificabili in quanto non sono stati sostenuti dei costi effettivi (lavori in economia) e, inoltre, il lavoro è stato realizzato in fasi successive. I costi sostenuti per la formazione del personale sono stati di circa 10.000 euro.

Per quanto riguarda i costi di gestione, possiamo quantificare solo quelli relativi all'impiego delle risorse umane che si aggirano intorno ai 44.000 euro all'anno (la stima è stata calcolata considerando circa 30 minuti di lavoro al giorno per ognuno dei 48 dipendenti coinvolti nella gestione dei reclami).

Uno dei maggiori risultati, ottenuto con la gestione informatizzata dei reclami, è stato la razionalizzazione e l'ottimizzazione del flusso dei reclami e delle segnalazioni, raggiunto anche grazie all'introduzione di nuove modalità di lavoro. In particolare: l'operatore contestualmente alla ricezione del reclamo è tenuto a segnalarne telefonicamente il contenuto al servizio competente, in modo da stabilire immediatamente un referente; gli operatori dell'Urp verificano periodicamente che non vi siano delle risposte già redatte presso gli uffici dei servizi incaricati per il trattamento del reclamo; i capo area individuano, per ogni servizio, un referente a cui rivolgersi in caso di chiarimenti, così da stabilire continuità e collabora-

zione tra gli uffici dell'amministrazione ed evitare problemi organizzativi (perdita di informazioni eccetera). Quest'ultimo punto, probabilmente più degli altri, ha influito sul buon esito della maggior parte dei reclami gestiti. Nel corso del primo semestre del 2002, infatti, si è notevolmente consolidata la collaborazione fra Urp e i referenti di area o servizio, consentendo un significativo abbattimento dei tempi di risposta (scesi da 54 a 20 giorni, rientrando così nei 30 giorni previsti dalla normativa) e lo snellimento delle procedure. Questo modo di agire ha permesso di individuare facilmente le criticità presenti nel sistema e di creare le premesse per intervenire in modo diretto sulle problematiche rilevate.

2.2.3. La regione Piemonte

Il settore Urp della Giunta regionale del Piemonte, nel 2002, ha proposto un progetto³ per la gestione dei reclami e delle segnalazioni a seguito della normativa statale.

Il progetto, che allo stato attuale non è stato completato, prevede: l'introduzione di meccanismi obbligatori per assicurare la risposta al cittadino; l'intervento sull'organizzazione delle diverse strutture regionali attraverso una rete di referenti per l'informazione e la comunicazione; la diffusione dei risultati conseguiti e dei margini di miglioramento; l'adozione di un software applicativo che consenta di seguire l'iter di tutte le istanze, al fine di informare in tempo reale i cittadini circa lo stato di avanzamento delle indagini che vengono attivate dai responsabili competenti.

L'organizzazione

La funzionaria che si occupa del progetto presta servizio presso la Direzione per la comunicazione istituzionale della Giunta regionale, nel settore dell'Ufficio relazioni con il pubblico della sede di Torino. Possiede una laurea in giurisprudenza, ha lavorato alla costituzione della sede torinese dell'Urp della regione Piemonte e ha seguito il progetto che ha portato alla creazione della rete di Urp regionali. Attualmente coordina l'attività di *back-office* della rete di sportelli regionali, con particolare riferimento ai progetti che coinvolgono i sistemi informativi e l'integrazione con gli enti e le strutture di informazione al pubblico, presenti sul territorio piemontese.

Gli obiettivi che si prefigge la Giunta regionale, adottando il sistema di gestione dei reclami, sono soprattutto: il miglioramento del servizio, l'aumento della soddisfazione dei cittadini e la standardizzazione del sistema di gestione dei reclami a livello regionale.

Del resto, l'adempimento normativo a dotarsi di determinati strumenti di tutela del cittadino non è per le regioni un obbligo, ma semplicemente un "invito".

La regione Piemonte opera una netta distinzione tra segnalazione e reclamo. Per segnalazione si intende un'osservazione informale, scritta o orale, che evidenzia un aspetto dell'amministrazione (consenso, carenza, proposta di attivazione o miglioramento di un servizio), mentre il reclamo viene considerato come una segnalazione o protesta formale e sottoscritta nei confronti di un disservizio o di un malfunzionamento dell'amministrazione.

I soggetti interessati alla gestione dei reclami sono l'Urp della regione, il responsabile competente di ogni struttura chiamata a rispondere al reclamo, gli assessori, il Gabinetto della presidenza della giunta regionale e il personale con cui interagisce il soggetto che presenta il reclamo.

L'Ufficio per le relazioni con il pubblico deve garantire e disciplinare l'esercizio del diritto di accesso alle pratiche e fornire risposte a istanze, segnalazioni e reclami pervenuti dai cittadini. A tal fine, intende integrare il proprio sistema informativo con altre funzionalità che siano utili a migliorare l'erogazione dei servizi al pubblico (attività di "sportello") e rendano più efficiente l'organizzazione amministrativa. In particolare, l'obiettivo è di informatizzare e archiviare i flussi delle richieste di accesso ai documenti amministrativi, delle proposte e dei reclami che il pubblico rivolge alla Regione.

L'architettura del progetto si basa interamente sulle potenzialità del modello *client/server* sviluppato su una rete di tipo internet e intranet. I *client* possono risiedere in punti diversi del territorio e utilizzando un *browser* web (ad esempio, Netscape o Explorer) hanno la possibilità di accedere ai servizi per i quali sono stati abilitati. Il progetto prevede che tutte le strutture regionali coinvolte debbano disporre dell'hardware e del software di base per l'installazione del sistema.

Le procedure di presentazione e gestione

Il reclamo può giungere all'Ufficio relazioni con il pubblico direttamente (per telefono, tramite segreteria telefonica e a voce) oppure per iscritto (posta ordinaria, posta elettronica, fax).

Il personale della regione, oltre a dare indicazioni relative ai luoghi dove può essere ritirato e presentato il modulo (disponibile *on line* e in formato cartaceo), agli orari degli sportelli (l'accesso al pubblico è consentito tutti i giorni dalle ore 9.00 alle ore 12.00) e alle modalità di reclamo, fornisce assistenza sia nella fase di compilazione del reclamo, sia in quelle successive. L'assistenza viene fornita presso le strutture regionali (Urp e uffici) e tramite un numero telefonico.

La Regione Piemonte ha inoltre predisposto il proprio sito internet in modo che ogni cittadino possa reperire direttamente il modello per i reclami. Attualmente il modulo non può essere inviato per posta elettronica in quanto il reclamo, per essere accolto, deve essere sottoscritto e firmato e la

regione non dispone di attrezzature che consentano di utilizzare la firma digitale. Per quanto riguarda proposte e suggerimenti è possibile avanzare una richiesta tramite il sito della Regione. Il cittadino deve indicare l'Urp destinatario, l'oggetto della comunicazione e fornire i propri dati anagrafici (nome, cognome, indirizzo, professione, titolo di studio eccetera).

La procedura di gestione dei reclami prevede il coinvolgimento dell'Urp, del responsabile della struttura oggetto del reclamo e dell'assessore competente. L'iter può essere così schematizzato: l'Urp fornisce assistenza nella fase di compilazione del modello, verifica la completezza del reclamo, lo protocolla in entrata, lo registra nell'archivio e lo assegna al servizio competente mediante l'invio di una nota di trasmissione protocollata. Il responsabile che riceve la nota la protocolla in ingresso e trasmette una lettera protocollata all'Urp in cui fornisce una prima valutazione sul reclamo registrandola anche sull'archivio. Dopo 15 giorni dalla presentazione, l'Urp interroga l'archivio e comunica lo stato di avanzamento dell'indagine al cittadino, in base a quanto annotato dal responsabile. Entro 30 giorni dalla presentazione, il responsabile è tenuto a registrare nell'archivio l'eventuale chiusura del reclamo e a fornire informazioni relative ai risultati delle azioni intraprese. Allo scadere dei termini per la risposta, l'Urp interroga nuovamente l'archivio e comunica al richiedente la risposta protocollata, indicando come e quando è stata o verrà rimossa l'irregolarità, e all'assessore competente l'esito del reclamo con una nota in cui viene descritto l'iter del reclamo.

I costi e la valutazione

Il sistema per la gestione dei reclami della regione Piemonte è stato realizzato solo in alcune sue parti. Per quanto riguarda le attività di valutazione, la regione sta definendo come debbano essere analizzati e monitorati i reclami e le segnalazioni e di quali informazioni necessitino sia i responsabili dei servizi, sia i vertici politici e amministrativi.

2.2.4. La Camera di commercio di Bergamo

La Camera di commercio di Bergamo, in seguito alla certificazione di qualità ISO 9001, ottenuta nel 2000, ha adottato un sistema per la gestione dei reclami che possono essere presentati sia dagli utenti che dal personale dell'ente. Il compito di coordinare le attività relative alla gestione delle comunicazioni (reclami, suggerimenti e segnalazioni) è stato attribuito all'Ufficio per le relazioni con il pubblico, presente nell'ente dal 1995.

L'organizzazione

Da un'analisi approfondita delle procedure sulla gestione dei reclami adottate dalla Camera di commercio di Bergamo emergono due obiettivi di

fondo: la tutela del cliente-utente e il miglioramento della qualità del servizio erogato, da raggiungere anche con l'apporto, se necessario, di modifiche ai servizi e/o ai processi di erogazione. La certificazione prevede una procedura per la gestione dei reclami specificata nel *Manuale del sistema qualità*, dove vengono fissati i requisiti minimi del reclamo; delineati i soggetti a cui viene concessa la facoltà di reclamare (i fruitori del servizio); attribuite le competenze agli uffici e le responsabilità al personale; individuate le analisi da effettuare e gli indici da considerare; ma, soprattutto, dove vengono fornite le definizioni precise per i tre diversi tipi di comunicazione (reclamo, segnalazione, suggerimento) che possono giungere alla Camera di commercio. Il "reclamo" è definito come una comunicazione dell'utente, presentata in qualsiasi forma e con qualsiasi modalità, per segnalare "che qualcosa non è coerente con le sue aspettative" in merito ad uno o più requisiti definiti dalle norme⁴, dalla *Guida ai servizi e/o dal Manuale del Sistema Qualità*⁵. La "segnalazione" è definita come un tipo di comunicazione che rileva la presenza di un cattivo funzionamento nelle apparecchiature o nel servizio, ripristinabili con procedure manutentive o con interventi mirati. Infine, il "suggerimento", è visto come una comunicazione in cui l'utente può sia denunciare una situazione di disagio, sia fornire alcune indicazioni sulle proprie aspettative relative all'erogazione del servizio.

È prevista, inoltre, una classificazione per contenuti delle comunicazioni, che possono così essere distinte in: comunicazioni per inadeguatezza del servizio prestato; per ritardo nell'erogazione del servizio; per guasto e malfunzionamento degli sportelli self-service; per proposta migliorativa dei servizi.

Si possono prendere informazioni relative alle modalità di presentazione delle diverse comunicazioni direttamente, presso tutti gli uffici, dai dipendenti; telefonicamente dagli operatori dell'Urp; attraverso pubblicazioni periodiche a cura dell'ente (*Bergamo Economica*, *Guida ai servizi*, brochure istituzionali eccetera). È stata, inoltre, realizzata una pagina web dedicata alla gestione dei rapporti con l'utenza e istituiti, presso gli uffici aperti al pubblico, 15 "PUNTI incontro" (due dislocati presso le sedi decentrate), ovvero dei box utilizzati per esporre materiale illustrativo. Particolarmente curate risultano la pubblicità e la diffusione dei recapiti telefonici dell'Urp e del numero verde.

Gli addetti alla gestione dei reclami sono: gli operatori dell'Urp (uno dei quali cura soprattutto i contatti con gli altri uffici interessati), il responsabile dell'Urp, i responsabili del sistema qualità dei singoli settori (promozione interna ed estera, affari generali, albi e ruolo), il responsabile del sistema qualità (dirigente nominato direttamente dal segretario generale) e i capi ufficio.

Le attività di formazione relative alla gestione dei reclami hanno interes-

sato i responsabili, gli operatori Urp e, in parte, anche i dipendenti non direttamente coinvolti. I direttori responsabili del sistema qualità hanno frequentato un corso specifico della durata di 15 giorni organizzato dalla società che ha curato la certificazione dell'ente. Le attività hanno previsto l'illustrazione delle procedure previste dall'amministrazione per la gestione dei reclami e l'insegnamento di tecniche da adottare per motivare il personale e per diffondere la cultura del reclamo all'interno dell'ente. Successivamente, i responsabili, nell'ambito del programma generale di addestramento, hanno curato la formazione degli operatori e dei dipendenti. Merita di essere sottolineata l'iniziativa della Camera di commercio di Bergamo di riconoscere un incentivo agli operatori Urp sulla base dei risultati ottenuti nella gestione dei reclami. Il premio viene assegnato nel caso in cui si raggiunga il 98% di comunicazioni risolte rispettando gli standard di qualità previsti.

Gli applicativi utilizzati per effettuare le attività relative alla gestione dei reclami, analizzare i dati raccolti e redigere rapporti e analisi statistiche sono i più comuni: word, excel e outlook express (posta elettronica).

Le procedure di presentazione e gestione

L'ente offre ai propri utenti la possibilità di effettuare le comunicazioni secondo diverse modalità: direttamente presso lo sportello dell'Urp, a voce, in carta libera o utilizzando il modulo cartaceo; per iscritto tramite lettera, fax o e-mail, utilizzando il modulo presente sul sito, imbuendo la comunicazione in uno degli 15 box "PUNTI incontro", dislocati presso gli uffici al pubblico dell'ente o inoltrato per posta; per telefono, contattando il personale dell'Urp o chiamando il numero verde dell'ente e lasciando sulla casella vocale un messaggio (l'amministrazione si impegna a ricontattare l'interessato entro 48 dalla registrazione del messaggio).

Le comunicazioni verbali e quelle scritte non formalizzate vengono trascritte dal personale dell'Urp sul modulo cartaceo già predisposto, denominato "Comunicazioni dell'utenza", che presenta, però, alcune carenze di forma, non essendo sufficientemente chiaro quali siano le parti che devono essere compilate dall'utente e quali quelle proprie del personale dell'amministrazione. Il modulo prevede uno spazio per specificare la modalità di presentazione della comunicazione; un riquadro per trascrivere i dati anagrafici del soggetto che la presenta, con indirizzo e recapito telefonico; un altro per descrivere l'oggetto della comunicazione e, infine, una parte riservata al personale addetto. Sono indicati, inoltre, nella parte finale del documento, i riferimenti legislativi riguardanti le procedure per il trattamento e la tutela dei dati personali, nonché il nominativo ed il recapito telefonico della persona responsabile.

Per il futuro, la Camera di Commercio di Bergamo punta all'informatizzazione della gestione dei reclami, così da evitare l'utilizzo di documenti

cartacei ed eseguire l'intera procedura esclusivamente in rete.

Le fasi operative che caratterizzano l'iter di una comunicazione sono: ricezione, registrazione e selezione; trattamento; risposta al cliente; analisi dello stato delle comunicazioni del cliente.

L'Urp riceve e protocolla le comunicazioni presentate dagli utenti con un numero progressivo in un apposito registro informatico. Entro tre giorni dalla ricezione, dopo un'attenta attività di selezione, l'Urp e il responsabile del sistema qualità del servizio interessato dalla comunicazione stabiliscono se si tratta di reclamo, suggerimento o segnalazione, secondo le definizioni stabilite nella procedura. Poi, l'Urp riferisce al cliente, con la massima celerità, circa i primi accertamenti compiuti, indicando inoltre i termini entro i quali l'ente provvederà alla rimozione delle irregolarità riscontrate o al ristoro del pregiudizio arrecato. Trascorsi comunque 15 giorni, l'ufficio è tenuto a fornire all'utente informazioni, che vengono sempre annotate sul modulo e su un registro, circa lo stato di avanzamento dell'indagine.

L'Urp predispone la risposta al cliente sulla base delle indicazioni espresse dal responsabile del sistema qualità del servizio interessato dalla comunicazione, cui spetta il compito di svolgere le indagini del caso. Il responsabile deve informare l'Urp circa lo stato di avanzamento dell'indagine entro 10 giorni dalla presentazione della comunicazione. Nella risposta definitiva che l'utente riceverà è prevista la firma del segretario generale.

Nel caso in cui la comunicazione sia un reclamo o una segnalazione, l'Urp è tenuto ad emettere un rapporto di non conformità che viene trasmesso al responsabile del sistema qualità del settore interessato. Nel caso in cui la comunicazione sia costituita da un suggerimento, l'Urp e il responsabile valutano se formalizzare una proposta migliorativa o se attuare il suggerimento. Infine, l'Urp archivia, in ordine cronologico e per la durata di cinque anni, le copie originali delle comunicazioni con la relativa documentazione della fase istruttoria e con la risposta formale fornita al cliente. Il registro deve contenere i dati necessari all'analisi dello stato delle comunicazioni dell'utenza (n. progressivo, ufficio, settore, nome del responsabile del sistema qualità, data comunicazione, tipo comunicazione, motivo della comunicazione, data registrazione, data prima risposta, data seconda risposta, tempo di risposta, dati identificativi del cliente).

I resoconti finali, i costi e la valutazione

La Camera di commercio di Bergamo, almeno una volta all'anno, mette a disposizione degli utenti un resoconto che deve contenere: il numero di comunicazioni ricevute suddivise per tipologia (valori assoluti e percentuali), il tempo medio di risposta, le analisi comparative tra l'indice calcolato e quelli relativi ai due periodi precedenti. In occasione delle riunioni del Comitato tecnico e del Comitato organizzazione e qualità, l'Urp rife-

risce sullo stato delle comunicazioni dell'utenza, per il quale vengono presi in considerazione i seguenti indicatori: il numero di reclami evasi (a cui ha fatto seguito una dichiarazione ufficiale dell'amministrazione come, ad esempio, il rimborso del corrispettivo pagato dall'utente per la prestazione del servizio, l'ulteriore erogazione del servizio, la modifica delle procedure di erogazione, l'attestazione di responsabilità); il numero di reclami per i quali è stato riconosciuto un rimborso al cliente; il numero di reclami che hanno comportato una modifica degli standard di qualità del servizio o della procedura di erogazione; il tempo medio di risposta (calcolata dalla data in cui è avvenuta la comunicazione da parte dell'utente alla data in cui l'ente invia un documento formale in cui siano indicate le eventuali azioni intraprese con i rispettivi tempi di risoluzione). Inoltre, sempre durante questi incontri vengono esaminate e discusse le eventuali proposte di azioni preventive e di miglioramento, e vengono valutate l'efficacia e l'efficienza delle azioni correttive già poste in atto.

L'Urp redige rapporti per comunicazioni esterne, per informare gli utenti riguardo ai risultati ottenuti, ai cambiamenti apportati e al volume di reclami trattati, e rapporti per uso interno, in cui vengono presi in esame diversi periodi di riferimento al fine di evincere eventuali tendenze, criticità e andamenti della gestione dei reclami rispetto ai servizi e agli eventuali cambiamenti apportati. Inoltre, l'Urp realizza dei documenti di sintesi annuale dei dati relativi all'accesso degli utenti ai servizi offerti dall'Urp e ai contatti avvenuti attraverso numero verde, che rende disponibili anche sul proprio sito.

La nuova gestione dei reclami si è potuta attuare grazie alla realizzazione di un sistema che ha puntato ad utilizzare le risorse già presenti nell'ente (personal computer e software). Sono stati investiti circa 10.000 euro per realizzare i 15 "PUNTincontro", per sviluppare la procedura e per formare i dirigenti responsabili del sistema qualità.

Non si è riusciti, invece, a calcolare una stima dei costi di gestione che dovrebbe includere: l'impegno del responsabile e degli operatori dell'Urp; la gestione del call center e della pagina web; l'impegno dei responsabili del sistema qualità.

La gestione dei reclami, evidenziando la presenza di criticità nell'erogazione dei servizi e individuando meglio i bisogni e le esigenze degli utenti, ha permesso, in conclusione, ai responsabili del sistema qualità di intervenire in più modi, ad esempio, apportando delle modifiche migliorative nell'erogazione di alcuni servizi, prevedendo attività di comunicazione all'utenza in caso di sospensione del servizio ed effettuando dei richiami verbali e scritti ai dipendenti inefficienti o maleducati. L'atteggiamento del personale verso l'utenza sembra essere migliorato e questa si dichiara soddisfatta della disponibilità e cortesia mostrata dai dipendenti. Questo è quanto è emerso dall'indagine di *customer satisfaction* realizzata nel 2001.

Un punto poco chiaro, che desta perplessità, riguarda, invece, la diminuzione del numero di comunicazioni e di reclami riscontrato nel 2001 rispetto all'anno precedente. Al riguardo, l'amministrazione sta valutando la possibilità di intervenire con attività di formazione volte a stimolare la cultura del reclamo e rinvigorire l'impegno dei singoli dipendenti.

Un ultimo risultato da evidenziare riguarda il rispetto dei tempi stabiliti nelle procedure, ovvero gli uffici sono in grado di inviare una risposta entro 30 giorni dalla data in cui è stato presentato il reclamo.

2.3. I servizi sanitari

60

Le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere si differenziano dalla prima tipologia di amministrazioni individuate soprattutto per il tipo di servizio che erogano, indiscutibilmente diverso da quello che può erogare un comune o una regione. Ciò ha portato questo tipo di aziende, e il Ministero della Sanità, ad avere un'attenzione particolare verso il cittadino e a garantirne la tutela. La gestione dei reclami viene vista e valorizzata proprio a questo scopo.

Con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 maggio 1995 è stato emanato lo schema generale di riferimento della Carta dei Servizi pubblici sanitari, il primo ad essere formulato. A fine luglio '96 risultava introdotta, formalmente, in oltre il 62% delle aziende sanitarie (in 186 aziende sanitarie sulle 299 che hanno risposto al questionario di autovalutazione proposto dal Ministero della Sanità), una procedura per la gestione dei reclami e il 40% delle aziende dichiarava di adottare azioni di miglioramento a seguito della gestione dei reclami (120 aziende)⁶. Nel dicembre 1997, nell'ambito della collana "I LABORATORI", viene pubblicato l'ultimo dei quattro quaderni della Carta dei Servizi sanitari dal titolo: *Il sistema di gestione dei reclami: riferimenti metodologici e esperienze*, a cura del Ministero della Sanità, Dipartimento della Programmazione. Si tratta dell'unico documento ministeriale in tema di gestione dei reclami, un quaderno realizzato attraverso la costituzione di gruppi di lavoro e la collaborazione con le regioni e molte aziende sanitarie e pubblicato al fine di costituire un supporto e un valido sostegno all'attività di tutte le aziende su di un tema che il Ministero della Sanità ha ritenuto di estrema importanza. Utili e univoche indicazioni a livello nazionale, supporto, formazione e orientamento a livello regionale, collaborazione e coordinamento a livello locale, sono stati soltanto alcuni degli elementi forniti, e non sempre i principali, che hanno permesso alle aziende sanitarie e ospedaliere di sviluppare sistemi di gestione dei reclami prima, e per alcuni aspetti meglio, di tutte le altre amministrazioni.

La gestione dei reclami viene infatti vista come uno degli strumenti d'ascolto a maggior valenza strategica per la valutazione della qualità del servizio sanitario percepita dai cittadini, in quanto, permettendo di cogliere i segnali di disagio e di insoddisfazione di questi, "può costituire un monitoraggio dei punti critici del sistema, può divenire un elemento di cambiamento che orienta l'azione decisionale e strategica dell'azienda".

La gestione dei reclami da parte degli enti che erogano servizi sanitari presenta caratteristiche comuni largamente influenzate dalla presenza di una normativa chiara e univoca che lascia comunque la possibilità di adottare un regolamento diverso per ogni azienda. Tali caratteristiche sono: la definizione del concetto di reclamo da parte del Ministero della sanità; la pluralità dei soggetti coinvolti, comprese le associazioni di tutela e di volontariato; lo sviluppo di forme di comunicazione che garantiscano la tutela dell'utente; la classificazione delle comunicazioni indicata a livello nazionale; le procedure e i tempi definiti a livello nazionale; la specificazione delle modalità e dei contenuti della risposta; l'obbligatorietà dell'analisi e del monitoraggio dei reclami.

2.3.1. L'Azienda ospedaliera di Treviglio

L'azienda "Ospedali riuniti di Treviglio" raggruppa i cinque ospedali di Treviglio-Caravaggio, Romano di Lombardia, Martinengo, Calcinate e S. Giovanni Bianco, sette poliambulatori ospedalieri, due unità operative di psichiatria e quattro servizi di neuropsichiatria infantile sotto un'unica direzione.

La gestione dei reclami fu introdotta, in questa azienda ospedaliera, come concetto teorico e non come un servizio strutturato, per la prima volta nel 1986 attraverso una legge regionale con cui venne istituito l'Ufficio di pubblica tutela. In seguito, nel 1998, è stato costituito l'Ufficio relazioni con il pubblico che attualmente si occupa della gestione dei reclami, secondo quanto disciplinato dalla circolare regionale 20/SAN/99, sulla gestione e classificazione dei reclami, mentre la valutazione e il controllo sull'efficienza del servizio è compito specifico dell'Ufficio qualità.

Uno dei primi consistenti risultati raggiunti dall'attenzione particolare che l'azienda pone al miglioramento delle prestazioni e alla soddisfazione dell'utenza, è stato l'elaborazione e la diffusione di una propria Carta dei servizi, disponibile anche on line, con la quale l'azienda ha inteso rendere il cittadino consapevole del tipo di servizio/prestazione che deve attendersi. L'adozione di questo documento costituisce per l'azienda un evento fortemente innovativo che mira ad instaurare un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadino, più umano e più proficuo per entrambi.

L'organizzazione

La comunicazione interna ed esterna, le relazioni con il pubblico, la *customer care* e il marketing sono oggi affidati ad un funzionario responsabile che ha una formazione molto vasta sia in ambito amministrativo, sia nel campo della comunicazione. Per svolgere tale funzione di responsabile dell'Urp, egli ha sostenuto un corso di formazione dell'Istituto regionale di formazione, Iref, ed è iscritto all'ordine dei giornalisti.

Obiettivi della gestione dei reclami dell'Azienda Ospedaliera di Treviglio sono sia l'adempimento della normativa, sia l'offerta di un servizio migliore e di qualità che tenga conto delle esigenze dell'utenza. Con la nuova procedura per la gestione dei reclami si sono volute uniformare modalità prima diversificate. Questo ha permesso la costruzione di un sistema di monitoraggio unico in grado di individuare eventuali criticità nell'erogazione dei servizi e utilizzare, dunque, l'esperienza acquisita in un ospedale per evitare il ripetersi del disservizio negli altri. L'Azienda ospedaliera di Treviglio, per classificare le varie comunicazioni, che giungono alla struttura quasi giornalmente, non adotta definizioni fisse e standardizzate per il reclamo, la segnalazione, il suggerimento o altro; sono gli operatori a decidere facendosi guidare sia da apposite linee guida definite a livello regionale, sia dall'esperienza unita al buon senso. La discriminante utilizzata per permettere una classificazione delle comunicazioni, non è tanto il tipo di comunicazione ricevuta, bensì il tipo di problematica e il servizio coinvolto nella comunicazione.

La procedura della gestione reclami viene attivata per i reclami formulati dai cittadini, dagli utenti, dai medici del reparto di medicina generale, dai pediatri, dalle associazioni di volontariato e *no profit*.

Per quanto riguarda la gestione operativa del reclamo, l'azienda garantisce ai pazienti la possibilità di formulare osservazioni, segnalazioni o sporgere reclamo tramite l'Ufficio di pubblica tutela e l'Ufficio per le relazioni con il pubblico, che assicurano al cittadino il diritto all'informazione su servizi, attività e strutture; la partecipazione degli utenti al processo di miglioramento delle prestazioni/servizi e una maggiore facilità di accesso alle procedure amministrative.

Il personale dell'Urp e i referenti delle unità operative incaricati della raccolta e del trattamento dei reclami hanno il compito di registrare i reclami pervenuti all'azienda ospedaliera e di comunicare agli interessati le azioni intraprese dall'azienda. Sono, inoltre, tenuti a trasmettere copia della documentazione al responsabile dell'unità operativa di competenza e ad informare e aggiornare il direttore generale/direttore di struttura, sui reclami ritenuti gravi o di difficile soluzione, e il responsabile servizi infermieristici, per i reclami che riguardano il personale infermieristico. Trimestralmente i referenti di ogni ospedale appartenente alla struttura devono inviare il modulo dei reclami all'Urp centrale.

Il responsabile della struttura in cui si è verificato il disservizio che ha generato il reclamo ha il compito di risolvere il reclamo stesso, eventualmente con la collaborazione del direttore di struttura/direttore medico ospedaliero o del responsabile servizi infermieristici, ognuno per la propria competenza; di identificare le cause del reclamo e di mettere in atto le azioni per ridurre al minimo i disagi all'utente.

Il responsabile qualità della struttura interessata deve contribuire alla risoluzione del reclamo coinvolgendo il personale che ritiene necessario.

Il responsabile aziendale qualità ha il dovere di collaborare nella gestione di eventuali azioni correttive e di raccogliere gli indicatori statistici prodotti dall'Urp aziendale al fine di analizzare i dati. Inoltre, ha il compito di redigere il rapporto per il riesame del sistema di gestione qualità e per la pianificazione di eventuali azioni di miglioramento.

L'Urp aziendale trasmette periodicamente l'elaborazione finale dei reclami al responsabile aziendale qualità e annualmente all'amministrazione regionale.

Il servizio di gestione reclami dispone di cinque risorse, ovvero i responsabili Urp degli ospedali che fanno parte dell'azienda. Da una stima effettuata sui carichi di lavoro giornalieri è stato possibile quantificare le ore di lavoro impiegate in attività inerenti alla gestione dei reclami nel 30% delle ore complessive. Questi soggetti non percepiscono alcun incentivo economico, sono però stati responsabilizzati e motivati ed hanno frequentato corsi di formazione dell'Iref specifici per collaboratori Urp e corsi tenuti da docenti e consulenti esterni inerenti alle attività di *front-line* organizzati internamente agli ospedali. I corsi sono stati realizzati in base a quanto previsto dal regolamento di attuazione della legge 150/2000.

Attualmente la gestione dei reclami viene effettuata con l'ausilio del sito dell'azienda e di un portale, tuttora in fase di completamento. Un'ulteriore innovazione che si sta cercando di realizzare riguarda la costruzione di una rete intranet e di un data base condivisibile tra gli ospedali e gli uffici responsabili del controllo e della gestione dei reclami (attualmente i reclami vengono gestiti esclusivamente su supporto cartaceo). Gli operatori dispongono ciascuno di un computer dotato dei più comuni applicativi software, ad esempio, access, excel e word.

Le procedure di presentazione e gestione

L'Azienda ospedaliera di Treviglio effettua campagne di informazione mirate a divulgare le procedure attivate dall'amministrazione e le modalità con cui è possibile presentare reclamo. Presso gli ospedali, ad esempio, viene distribuito un opuscolo illustrativo: "Guida al ricovero", al cui interno si trovano informazioni relative ai luoghi e ai modi per sporgere reclamo, ai tempi di risposta garantiti dall'azienda ospedaliera; purtroppo, però, questi opuscoli vengono diffusi soltanto tra i ricoverati all'interno delle strutture ospedaliere.

Possono, comunque, presentare opposizione, denunce, reclami, osservazioni contro gli atti o i comportamenti che negano o limitano la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria e sociale, non solo gli utenti del servizio sanitario, ma anche parenti o affini, organismi di volontariato o di tutela. Ogni dipendente dell'azienda a cui viene presentato un reclamo è tenuto a fornire informazioni sulle modalità per presentare il reclamo e ad indirizzare il soggetto all'Urp, rassicurandolo su eventuali dubbi e spiegandogli che la struttura responsabile farà di tutto per risolvere il problema o eliminare il disservizio. L'accesso al servizio di reclamo o segnalazione è molto semplice ed è garantito ad ogni cittadino che volesse usufruirne attraverso gli sportelli dell'Urp centrale presenti negli ospedali, aperti al pubblico dal lunedì al venerdì dalle 8.30 alle 17.00 e accessibili anche ai portatori di handicap. Le forme previste per il reclamo sono: diretta (verbale o telefonica); indiretta (scritta, via posta, via fax, via e-mail), e vanno rivolte all'Urp o all'Ufficio di pubblica tutela. Inoltre, i reclami possono essere presentati anche mediante un modulo prestampato che, una volta compilato, anche autonomamente, può essere presentato solo all'Urp che è tenuto a dare tempestiva risposta per le segnalazioni ed i reclami per i quali la soluzione è immediata, mentre per quelli che necessitano di maggiore complessità si rivolge alle direzioni competenti. Tale modulo è disponibile presso le cassette dell'Urp dislocate in tutti gli ospedali o in alternativa presso le portinerie degli ospedali e dei poliambulatori; è ben strutturato, di facile accessibilità, compilazione e lettura. È suddiviso in 5 parti contrassegnate da lettere, inoltre, in ogni sezione è specificato il soggetto a cui compete la compilazione.

La parte A, da compilarsi a cura dell'Urp, prevede che venga indicato il soggetto che ha ricevuto la comunicazione e se questa è stata presentata da persona o per telefono (forma diretta). Non è chiaro, invece, come vengono trattate le segnalazioni inviate per e-mail, posta o fax (forma indiretta). La parte B, di competenza dell'utente, prevede la possibilità che la segnalazione venga presentata anche da associazioni e/o parenti del soggetto interessato e richiede il motivo della segnalazione, l'indicazione della struttura interessata e l'autorizzazione al trattamento delle informazioni ai sensi della legge sulla privacy. Le parti restanti vengono utilizzate dall'Urp per annotare le informazioni relative sia alle indagini preliminari, sia all'accertamento della fondatezza del reclamo e per apporre la data e la firma del responsabile competente per il reclamo. Il modulo viene, quindi, passato al responsabile che disporrà di tutte le informazioni necessarie per trattare e risolvere il problema/disservizio.

Per i reclami di rapida soluzione è stato predisposto dall'azienda un registro. Per questo tipo di reclami non è necessario attivare alcuna azione o procedura di risoluzione: un esempio potrebbe essere la richiesta di dati mancanti su di un documento rilasciato dall'ospedale.

In questo registro sono presenti data, ora, cognome, nome, comune di residenza, telefono del soggetto che effettua il reclamo/segnalazione, descrizione del reclamo/segnalazione, le azioni previste dal responsabile, la verifica delle azioni svolte e la firma del responsabile.

La procedura di gestione dei reclami è suddivisa in quattro fasi: inoltro; trattamento; chiusura; archiviazione.

I reclami inoltrati per iscritto, come già detto, sono inviati direttamente all'Urp o in assenza al referente preposto. I reclami ritenuti fondati, anche se anonimi, vengono comunque presi in considerazione e trattati alla stessa stregua di quelli firmati.

Nel caso in cui l'utente scelga di compilare il reclamo presso l'Urp, l'operatore chiederà all'utente di compilare la parte B e successivamente si occuperà personalmente di riempire le parti A e C. In seguito sarà suo compito effettuare un'analisi preliminare sul reclamo al fine di verificarne la fondatezza.

Nel caso in cui le cause del reclamo risultino infondate, il reclamo non viene accettato e la pratica si chiude con la registrazione e la segnalazione della motivazione di infondatezza. La registrazione è utile anche per i reclami inequivocabilmente infondati in quanto permettono di individuare un'insoddisfazione dell'utente che, se riscontrata più volte in più soggetti, può evidenziare una criticità del processo di erogazione come, ad esempio, scarsa chiarezza, carenza di informazioni o di conoscenze di base sul servizio e/o sulle prestazioni; tutte cose che possono in qualche modo suggerire delle azioni preventive da intraprendere.

Se il reclamo è fondato e di facile risoluzione (ad esempio, documenti con dati incompleti, note non riportate sul referto o sulla cartella clinica) e, dunque, il problema che lo ha generato è risolvibile immediatamente attraverso l'interazione fra l'Urp e il responsabile della struttura, il reclamo stesso viene chiuso e l'operatore dell'Urp lo riporta nel registro reclami minori a immediata risoluzione.

Qualora il personale dell'Urp non sia in grado di fornire indicazioni utili alla chiusura del reclamo, la pratica viene trasferita al responsabile della struttura a cui compete il problema o disservizio comunicato. In base al tipo di reclamo vengono informati per competenza il direttore di struttura/direttore medico ospedaliero e il responsabile servizi infermieristici, che si attivano in collaborazione col responsabile qualità della struttura per la risoluzione del reclamo.

Il responsabile unità organizzativa, con l'eventuale collaborazione del responsabile qualità, dopo aver analizzato il reclamo è tenuto a identificare la causa che lo ha generato e ad individuare un dipendente a cui assegnare lo svolgimento delle eventuali azioni correttive da effettuare, per poi fornire, nel minor tempo possibile, le indicazioni utili all'Urp affinché possa mettersi in contatto con l'utente che ha presentato reclamo, comu-

nicargli le azioni che l'azienda ospedaliera ha intrapreso e aggiornarlo sulla data prevista di chiusura del reclamo.

Qualora la risoluzione del reclamo richiede tempi lunghi, l'Urp entro 15 giorni dalla data di ricezione del reclamo dovrà contattare l'utente per aggiornarlo sulle azioni in corso.

Alla chiusura del reclamo, l'Urp invia una nota scritta all'utente con le conclusioni dell'indagine svolta, verifica il trattamento del reclamo e valuta l'eventuale necessità di avviare un'azione correttiva. In tal caso viene coinvolto il responsabile aziendale qualità.

L'intera procedura di gestione del reclamo viene effettuata dal singolo ospedale destinatario del reclamo stesso; ma tutta la documentazione relativa alla gestione dei reclami viene archiviata presso l'Urp, mentre presso le singole strutture vengono archiviati i dati e la documentazione relativi alle indagini svolte. L'Urp si occupa dell'analisi e dell'elaborazione dei dati relativi ai reclami e della redazione dei rapporti sulle statistiche trimestrali. Per questa ragione è stato predisposto anche un "Modulo consuntivo reclami di ospedale" che viene compilato da un responsabile di ogni struttura ospedaliera. In questo modulo viene indicato il numero dei reclami ricevuti, suddivisi per categoria e identificati da un codice univoco. Le categorie previste sono: informazione, accessibilità, rapporto con il personale, comfort, umanizzazione, qualità delle prestazioni, ticket-rimborsi, rilascio referti, contenzioso medici di base o azienda, richieste varie, encomi. I dati raccolti attraverso questo modulo vengono utilizzati per redigere il modulo consuntivo reclami aziendali e un manuale sulla qualità.

I resoconti finali, i costi e la valutazione

Gli Urp dei cinque ospedali, che fanno capo alla struttura, classificano trimestralmente i dati relativi ai reclami raccolti attraverso il "Modulo consuntivo reclami di ospedale" che viene inviato all'Urp aziendale. L'Urp aziendale, in conformità alla circolare regionale 20/SAN/99, compila trimestralmente il "Modulo consuntivo reclami aziendale", nel quale viene riassunta la situazione dei reclami pervenuti alle strutture dell'azienda ospedaliera e lo invia al responsabile aziendale qualità e all'ufficio di controllo interno.

Il Manuale sulla qualità tiene conto di tutti questi risultati nel rapporto per il riesame del sistema di gestione qualità da parte della direzione.

Ai fini dell'elaborazione dei rapporti, vengono utilizzati i seguenti indicatori: numero comunicazioni (reclamo, segnalazione, suggerimento eccetera) ricevute nel periodo dell'anno in corso comparato con quello relativo alle comunicazioni ricevute nello stesso periodo dell'anno precedente; numero reclami accettati (dichiarati fondati) dall'amministrazione; numero reclami evasi entro i termini previsti (solo per i reclami a cui ha fatto seguito una dichiarazione ufficiale dell'amministrazione, ad esempio: rim-

borso del corrispettivo pagato dall'utente per la prestazione del servizio [ticket], ulteriore erogazione del servizio, modifica alle procedure di erogazione, attestazione di responsabilità eccetera); numero reclami in cui è stato corrisposto il ticket all'utente per un importo pari o inferiore al corrispettivo pagato dall'utente.

Oltre ai rapporti trimestrali redatti nei singoli ospedali, l'Urp centrale redige annualmente una relazione che invia al Ministero della sanità e all'Amministrazione regionale.

I costi di implementazione individuabili sono relativi a parte (circa il 30%) dei costi sostenuti per l'acquisto di quattro computer utilizzati dai responsabili Urp. A questi costi andrebbero aggiunti quelli relativi alla progettazione dei moduli, alla definizione delle procedure, e alla formazione iniziale di operatori e responsabili.

Per quanto riguarda i costi di gestione del sistema, la spesa stimata si aggira intorno ai 41.000 euro all'anno. Il costo è stato calcolato sulla base degli stipendi degli operatori e responsabili degli Urp considerando la parte di ore impiegate nell'attività di gestione dei reclami. La formazione viene fornita gratuitamente dalla regione Lombardia, pertanto non è stata inclusa nell'importo.

I risultati ottenuti sono numerosi e tangibili. Oltre ai cambiamenti tecnici e organizzativi, che a seguito di reclami e segnalazioni sono stati apportati alle procedure di erogazione del servizio, è stato riscontrato un profondo cambiamento culturale sia tra i dirigenti che tra i dipendenti. La cultura aziendale sembra sia stata ben recepita dal personale dell'azienda ospedaliera e con essa la cultura del reclamo. Le analisi di *customer satisfaction* effettuate semestralmente tra i ricoverati ad un dato periodo hanno dato risultati positivi sia per quanto riguarda la qualità delle prestazioni, sia per ciò che concerne la gestione dei reclami.

2.3.2. L'Azienda USL di Rimini

L'Azienda Usl di Rimini, fino a qualche anno fa, possedeva un sistema di gestione dei reclami decentrato e autonomo rispetto al sistema regionale. L'Unità ospedaliera (UO) rapporti con il pubblico è stata costituita nel 1993, mentre la gestione dei reclami è stata introdotta nel 1995. Attualmente l'Azienda attraversa una fase di transizione, infatti, a partire dal 2001, l'Agenzia sanitaria regionale dell'Emilia Romagna ha avviato un progetto per coordinare la raccolta dei reclami e effettuare analisi statistiche utilizzando un software appositamente predisposto⁷. Con l'ausilio di alcuni gruppi di lavoro, del comitato regionale per la qualità da parte dei cittadini-utenti e dell'Urp è stato possibile: elaborare una griglia per consentire il confronto tra le diverse realtà territoriali; definire uno standard

di classificazione accurato e uniforme; realizzare un applicativo software per archiviare, leggere, modificare e trasferire i dati relativi alle comunicazioni pervenute all'azienda.

Per l'amministrazione dell'Usl, l'attivazione del nuovo sistema ha comportato una revisione delle modalità di ricezione e registrazione delle comunicazioni. In particolare, l'amministrazione ha attrezzato diversi uffici per la ricezione dei reclami e ha individuato i referenti per i singoli servizi.

L'organizzazione

Il responsabile della gestione dei reclami e dell'Unità operativa rapporti con il pubblico è il direttore medico dell'Azienda Usl di Rimini. È laureato in medicina e chirurgia con la specializzazione in medicina del lavoro. Ha frequentato un master in comunicazione oltre che aver partecipato a molti corsi di formazione, uno tra i quali, specifico per la gestione dei reclami, organizzato nel 1999 dall'Agenzia sanitaria regionale.

L'azienda ha definito sue priorità: la verifica della compiutezza delle prestazioni offerte, il miglioramento degli standard qualitativi e la garanzia dell'adeguatezza e della qualità delle prestazioni erogate, quindi la tutela dei cittadini. Per fare ciò l'amministrazione accoglie osservazioni, opposizioni, denunce o reclami contro atti e comportamenti che negano o limitano la fruibilità delle prestazioni di assistenza sanitaria e sociale.

L'Azienda Usl di Rimini ha adottato la definizione di reclamo utilizzata a livello nazionale dalle aziende sanitarie: "qualsiasi espressione di insoddisfazione che richieda una risposta".

L'azienda considera reclami sia le comunicazioni scritte che quelle verbali purché non siano anonime; in questo caso viene comunque predisposta una verifica dei fatti segnalati, ma l'istanza non ha valore di reclamo.

I soggetti che possono presentare reclamo, come definito dall'art. 2 del proprio Regolamento di pubblica tutela, sono i cittadini-utenti (eventualmente tramite parenti o affini), le associazioni di volontariato e gli organismi di tutela dei diritti dei cittadini riconosciuti dalla regione o dall'azienda.

L'informazione su come presentare il reclamo (modalità, tempi, luoghi, soggetti responsabili eccetera) viene fornita al cittadino attraverso depliant informativi presenti nelle strutture dell'azienda (ospedali, UO, punti di ascolto, presidi ospedalieri eccetera), campagne di informazione a mezzo stampa, periodici pubblicati dall'azienda, depliant dei reparti e Carta dei Servizi, che è stata inviata a domicilio alle famiglie residenti sul territorio di competenza dell'Azienda Usl di Rimini per comunicare gli standard di servizio.

Le comunicazioni che pervengono all'Azienda Usl vengono trattate dalle unità operative. Ad esempio, nel 2001 l'amministrazione ha ricevuto 92 comunicazioni scritte (posta ordinaria); tra queste 8 sono state trasmesse dal Tribunale per i diritti del malato, 6 da altre amministrazioni (Ministe-

ro della salute, regione e comuni), 2 da associazioni di volontariato, le restanti sono state inoltrate da cittadini-utenti (nella maggior parte dei casi da un paziente o da un suo familiare).

I reclami vengono trattati da cinque referenti di struttura e da un operatore dell'Urp. I referenti dedicano in media cinque ore settimanali a ricevere e trattare i reclami, mentre l'operatore, che si occupa di ricevere i reclami che giungono all'Urp centrale e della rispettiva istruttoria, è impegnato almeno per 30 ore alla settimana. Il personale addetto ha ricevuto un'apposita formazione effettuata principalmente dai dirigenti dell'azienda e dai responsabili dell'Urp centrale.

Gli addetti dispongono di personal computer collegati ad una rete intranet sui quali è stato installato un software appositamente predisposto per la gestione dei reclami, inoltre, per le analisi dei dati vengono utilizzati excel, access e word.

Le procedure di presentazione e gestione

L'Azienda Usl di Rimini offre ai cittadini la possibilità di presentare le comunicazioni (segnalazioni, reclami, encomi eccetera) con le seguenti modalità: con una comunicazione verbale o telefonica all'Urp centrale, ai punti di ascolto dislocati sul territorio e alle sedi in cui vengono erogati i servizi; tramite la segreteria telefonica dell'Urp, in questo caso il soggetto viene ricontattato dal personale addetto entro 24 ore dalla chiamata; inviando l'apposita scheda predisposta dall'Azienda o un'istanza sottoscritta; per fax al numero dell'Urp; inviando una e-mail al sito dell'azienda. Per quanto riguarda le comunicazioni verbali, gli addetti provvederanno a trascrivere su una scheda reclami le informazioni raccolte. Infine, è da sottolineare l'attenzione che l'Azienda pone riguardo agli articoli su giornali e pubblicazioni che riportino lamentele, segnalazioni o denunce a carico dell'Azienda stessa. In questi casi, il personale addetto valuta se quanto scritto può essere considerato come un reclamo ed, in caso affermativo, procede con la compilazione di una scheda reclami. L'adozione di alcuni accorgimenti e l'attivazione di diverse modalità di ricezione dei reclami hanno portato, nel 2001, un aumento delle comunicazioni del 50% rispetto all'anno precedente.

L'Azienda ha adottato alcuni accorgimenti per meglio individuare eventuali responsabilità relative a disservizi. Ad esempio, il personale in servizio nelle varie strutture dell'Azienda è stato dotato di un cartellino di riconoscimento che riporta cognome, qualifica e grado di responsabilità. In questo modo si è riusciti a migliorare l'accuratezza delle informazioni nei reclami e di conseguenza effettuare indagini più precise.

La scheda per encomi, segnalazioni e reclami è chiara e completa e viene utilizzata per qualunque tipo di comunicazione. Il modulo è suddiviso in due parti, una deve essere compilata dal soggetto che presenta l'istanza,

mentre l'altra è riservata al personale dell'azienda. Nella prima parte della scheda vengono registrati i dati anagrafici, descritto l'oggetto della comunicazione e apposta la firma per il trattamento dei dati personali. Il dipendente che riceve il reclamo è tenuto a registrare sulla scheda il suo nome e cognome, la struttura presso la quale è stata presentata la comunicazione, la data, la modalità di presentazione, l'eventuale richiesta di rimborso, il tipo di comunicazione (reclamo, segnalazione, suggerimento), il motivo, la data di trasmissione e il referente a cui è stata trasmessa la scheda.

L'Urp coordina e supporta i referenti, inoltre, si occupa di ricevere, registrare e trasmettere la comunicazione e di predisporre la risposta definitiva che prima di essere inviata al cittadino-utente viene firmata dal direttore generale.

Periodicamente, il responsabile del procedimento, supervisionato dal responsabile Urp, classifica i reclami utilizzando le voci definite a livello regionale, ovvero: aspetti relazionali, umanizzazione, informazioni, tempo d'attesa, aspetti alberghieri e comfort, strutture/logistica, aspetti organizzativi e burocratico-amministrativi, aspetti tecnico-professionali, richieste improprie.

I termini di presentazione del reclamo, come indicati dall'art. 6 del Regolamento di pubblica tutela, sono entro 15 giorni dal momento in cui si è verificato il fatto o il comportamento lesivo o comunque il soggetto ne è venuto a conoscenza. Nel caso in cui il soggetto titolare del diritto alla tutela, per giustificate condizioni personali, non abbia potuto presentare il reclamo entro 15 giorni, il termine viene prolungato a 3 mesi.

La procedura per il trattamento dei reclami si articola in sei fasi: ascolto e ricezione; avvio dell'istruttoria; definizione dell'istruttoria; formulazione e invio della risposta al cittadino-utente; eventuale riesame della comunicazione nel caso in cui il cittadino-utente sia insoddisfatto della risposta ricevuta; archiviazione.

Le comunicazioni (reclami, segnalazioni, lamentele eccetera) presentate presso le strutture di erogazione di servizi socio-sanitari vengono registrate da un operatore della struttura che redige la scheda, la protocolla entro 24 ore dal ricevimento e la trasmette all'Urp e al responsabile della struttura competente. L'operatore informerà altresì il reclamante, come previsto dalla legge 675/96, delle finalità e dell'utilizzo dei dati personali richiedendo il relativo consenso scritto di cui agli articoli 11 e 12. In questa prima fase, il responsabile è il referente reclami della struttura.

I reclami per i quali si prevede una semplice e chiara risoluzione vengono trattati e archiviati in tempi rapidi o, comunque, entro 24 ore dalla presentazione. Se la comunicazione è più complessa e necessita di verifiche e valutazioni, l'operatore predispone un'istruttoria interna alla struttura e, entro tre giorni, il referente incaricato provvede ad inviare una copia all'Urp. I responsabili competenti sono tenuti a predisporre la risposta al

cittadino-utente e inviarla all'Urp entro 15 giorni dalla data di presentazione. Qualora la fase istruttoria necessiti dell'acquisizione di pareri ed elementi complessi, il referente trasmette l'informazione all'Urp che provvede a fornire una risposta interlocutoria al cittadino-utente. La risposta definitiva deve comunque essere inviata entro 30 giorni. Nel caso in cui la definizione della vertenza dovesse prolungarsi oltre i 30 giorni, l'Urp, entro la scadenza dei termini, comunica al cittadino-utente il motivo del ritardo ed il termine entro il quale si prevede possa essere fornita la risposta definitiva. Il documento contiene, altresì, il nome del responsabile competente del procedimento.

Il responsabile della struttura verifica e valuta l'oggetto del reclamo e redige una relazione che trasmette all'Urp. La risposta definitiva viene predisposta dall'Urp per conto del direttore generale.

Le comunicazioni che non riguardano la struttura o il servizio ricevente o che interessano più strutture o servizi, vengono protocollate e inoltrate sia all'Urp, sia al referente reclami Urp, il quale provvede a registrare il reclamo ed eventualmente ad assegnarlo al soggetto competente.

Per i reclami che pervengono alla direzione generale o all'Urp e per i quali la risoluzione si prospetta semplice e veloce, gli operatori dell'Urp prendono direttamente contatto con le strutture competenti dell'Azienda. In questo caso la risposta al reclamo avviene in tempi rapidi o comunque entro 24 ore dalla presentazione.

I reclami per i quali, invece, è necessario effettuare una verifica accurata vengono registrati dal referente dell'Urp sulla scheda reclami, protocollati e trasmessi entro tre giorni al responsabile della struttura competente che deve fornire all'Urp un rapporto⁸ contenente le informazioni necessarie per formulare la risposta entro 15 giorni dalla ricezione. Il responsabile di struttura è, inoltre, tenuto ad adottare le misure opportune al fine di eliminare l'eventuale disservizio. Il referente reclami Urp e il responsabile Urp, acquisiti gli elementi del caso, predispongono la risposta da fornire al cittadino-utente entro 30 giorni dalla presentazione del reclamo. Qualora 30 giorni non dovessero essere sufficienti per la definizione della vertenza viene attivata la procedura già descritta nel paragrafo precedente, come previsto al comma 4 dell'art. 7 del proprio Regolamento di pubblica tutela.

Qualora l'utente non si ritenga soddisfatto della risposta ricevuta e di quanto fatto dall'azienda, potrà chiedere un riesame attraverso le associazioni di volontariato e di tutela dei diritti dei cittadini-utenti con apposita comunicazione scritta consegnata all'Azienda entro 15 giorni dal ricevimento della risposta, specificandone le motivazioni.

Nella risposta che riceve il cittadino-utente viene indicato che la presentazione di reclamo formale all'Azienda USL né impedisce, né pregiudica eventuali impugnative in via giurisdizionale, ai sensi del comma 5, art. 14 del d.lgs. 502/92, come modificato dal d.lgs 517/93.

Alcune delle informazioni relative alle comunicazioni presentate (il soggetto che ha presentato reclamo, il/i servizio/i competente/i, data di presentazione, la data di invio della risposta al cittadino-utente, la classe e le note) vengono raccolte in una cartella reclami che periodicamente viene utilizzata per aggiornare l'archivio informatico (in access) per mezzo del quale l'Urp redige i rapporti semestrali e annuali.

I resoconti finali, i costi e la valutazione

L'articolo 11 del Regolamento di pubblica tutela dice che: "Il responsabile dell'Urp provvede all'analisi ed alla relazione semestrale sui reclami pervenuti da trasmettere alla Direzione generale, al Servizio controllo di gestione, all'U.O. processi e metodi ed ai responsabili di presidi, distretti e Dipartimento di prevenzione. Ciò al fine di fornire elementi di valutazione sui bisogni sanitari emersi, sui provvedimenti adottati e/o da adottare al fine di migliorare i servizi al cittadino. Contestualmente la relazione viene inviata agli organismi di tutela dei diritti degli utenti al fine di un confronto costruttivo con le rappresentanze dei cittadini-utenti e di un monitoraggio della qualità prestazionale".

L'Azienda, nel febbraio 2002, ha redatto il rapporto: "Reclami/2001" che ha inviato ai responsabili dei servizi, alle unità operative al fine di informare tutto il personale sulle criticità riscontrate nell'erogazione dei servizi, di garantire il miglioramento nella qualità dei servizi e di assicurare una maggiore efficacia. Inoltre, l'azienda pubblica dei rapporti indirizzati alla cittadinanza e redige un rapporto semestrale da inviare al Ministero della sanità.

I reclami vengono trasmessi all'Ufficio qualità e al Servizio controllo di gestione che utilizzano le informazioni per valutare la possibilità di apportare delle modifiche ai processi di erogazione e per altri usi di carattere gestionale.

Il nucleo di valutazione aziendale ha legato gli incentivi al personale e la valutazione dei dirigenti al numero di reclami presentati dai cittadini. Questo sistema adottato dall'azienda può penalizzare il valore del reclamo nel suo complesso.

Le analisi effettuate sui reclami prevedono il calcolo di alcuni indicatori: numero e percentuale di reclami ricevuti, differenziati per tipologia e responsabile; numero e percentuale di reclami evasi (a cui ha fatto seguito una dichiarazione ufficiale dell'amministrazione, come ad esempio, il rimborso del corrispettivo pagato dall'utente per la prestazione del servizio, l'ulteriore erogazione del servizio, la modifica delle procedure di erogazione, l'attestazione di responsabilità eccetera); tempo medio di risposta (calcolata dalla data di presentazione alla data di invio della risposta, nella quale vengono indicate le eventuali azioni intraprese con i rispettivi tempi di risoluzione).

Tra le innovazioni che l'azienda sta realizzando è presente un progetto che prevede il monitoraggio della qualità dei servizi attraverso periodiche veri-

fiche sul grado di umanizzazione e sul livello di gradimento dei servizi erogati con il fine di verificare il rispetto degli impegni previsti nella Carta dei servizi sanitari. Le attività verranno realizzate congiuntamente dall'Urp e dall'Ufficio qualità in collaborazione con i comitati consultivi misti e le associazioni di volontariato e di tutela dei diritti del cittadino.

Le risorse utilizzate per effettuare la gestione dei reclami vengono impiegate su più attività. Sulla base di quanto dichiarato dall'azienda, la stima dei costi annuali da imputare alla gestione dei reclami è di circa 30.000 euro. Per quanto riguarda la formazione del personale e lo sviluppo degli applicativi software, l'azienda ha utilizzato i corsi e le consulenze forniti gratuitamente dall'Agenzia regionale sanitaria.

Dalle analisi effettuate nel corso del 2001 è risultato che la società ha raggiunto risultati positivi e, in particolare, può vantare un aumento del 49,72% delle comunicazioni pervenute nell'anno 2001 rispetto all'anno precedente; inoltre, si osserva un aumento del numero dei reclami ricevuti (il reclamo deve essere dichiarato tale dall'amministrazione ricevente), una percentuale del 99,8% di reclami evasi⁹ e, in 30 casi su 100, al reclamo ha fatto seguito una variazione del processo di erogazione del servizio. Le campagne di comunicazione e i nuovi interventi voluti dall'amministrazione hanno accresciuto la cultura del reclamo all'interno dell'ente. Nei fatti ciò si è tradotto in un maggiore attenzione rivolta al cittadino-utente a cui ha fatto seguito una riduzione dei reclami di tipo relazionale. Al contrario, si nota un aumento dei reclami organizzativi, spiegati principalmente dai molti cambiamenti in atto presso le strutture dell'azienda. Dalle analisi dei dati raccolti risulta che sono aumentati i cittadini che si rivolgono all'Urp per effettuare delle comunicazioni.

Infine, è da sottolineare la realizzazione di un'analisi di *customer satisfaction* relativa alla qualità delle risposte fornite dall'Urp ai cittadini-utenti, dalla quale è emerso che, in generale, i soggetti che hanno presentato le comunicazioni all'azienda si dichiarano soddisfatti della risposta ricevuta.

2.4. I servizi pubblici

Con il termine servizi pubblici vengono qui indicati i servizi di erogazione del gas e dell'acqua, il trasporto urbano, la raccolta dei rifiuti eccetera, che, a causa di particolari caratteristiche come la necessità di cospicui investimenti iniziali, la presenza di una rete bisognosa di manutenzione, l'esigenza della continuità del servizio, per molto tempo sono stati forniti perlopiù in regime di monopolio.

In seguito all'attuazione delle direttive europee si sono sviluppate, negli anni recenti, politiche di liberalizzazione di settore finalizzate a costituire

un mercato dei servizi in cui vari gestori (pubblici o privati) possano agire in regime di massima concorrenza. Questo ha comportato un profondo e rilevante mutamento dei mercati entro cui le aziende che erogano questi servizi operano, ma ha determinato soprattutto un drastico cambiamento delle loro strategie e di quelli che sono stati per lungo tempo i loro atteggiamenti e comportamenti.

La gestione dei reclami, quindi, prima ritenuta superflua ed inutile in quanto il cliente/utente non aveva alcuna alternativa al gestore monopolista, oggi viene vissuta come un elemento rilevante o addirittura essenziale per almeno tre motivi: garantire la soddisfazione dell'utenza, evitare il contenzioso, adempiere alle disposizioni contenute nel contratto di servizio che la società deve stipulare con il soggetto titolare del servizio (Stato, regione, comune eccetera). Questo tipo di servizi è, infatti, spesso caratterizzato da una proprietà pubblica, dall'affidamento del servizio, diretto o tramite gara, a enti terzi e regolato da un contratto di servizio.

Tutto ciò ha condotto questo genere di aziende a sviluppare dei sistemi di gestione dei reclami molto efficienti ma aderenti quasi esclusivamente alle proprie caratteristiche e sviluppati come risposta alle proprie esigenze. Le caratteristiche rilevanti di tali sistemi sono: la ricezione e la risposta centralizzate nel caso di piccole aziende e il trattamento decentrato nelle aziende di grandi dimensioni; gli obiettivi definiti dalle norme o dai contratti di servizio; la riduzione del contenzioso; l'attenzione alla qualità e alla soddisfazione dell'utenza; il monitoraggio e l'analisi dei reclami finalizzati soprattutto al controllo di gestione. Si è scelto di prendere in considerazione, in questa categoria di servizi, due casi di gestori nazionali e tre casi legati a realtà locali.

2.4.1. Posteitaliane Spa

Posteitaliane Spa, la nuova configurazione assunta dall'ex ente pubblico economico, è stata costituita il 28 febbraio 1998¹¹. La società è organizzata in divisioni, direzioni e servizi centrali. Le prime, direzioni centrali e servizi centrali, hanno la responsabilità di indirizzare e controllare le attività di supporto alle divisioni e/o di erogare servizi di utilità comune a tutte le unità organizzative. Le divisioni sono responsabili, ciascuna, di un gruppo specifico di prodotti/servizi ed è loro compito gestire le relative attività operative lavorando anche attraverso strutture sul territorio. Al momento attuale le divisioni sono cinque e così suddivise:

DIVISIONE	AREA DI COMPETENZA
BancoPosta	■ Servizi Finanziari
Corrispondenza	■ Servizi Postali di corrispondenza
Espresso, logistica e pacchi	■ Servizi Postali di corriere espresso e pacchi; servizi logistici
Filatelia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Realizzazione ed emissione delle Carte valori postali (francobolli) ■ Sviluppo delle vendite attraverso gli sportelli filatelici e gestione degli abbonamenti per i collezionisti ■ Sviluppo e realizzazioni di iniziative ed eventi promozionali (es.: campagne, esposizioni eccetera)
Rete territoriale	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestione della rete degli uffici postali ■ Vendita dei prodotti/servizi delle divisioni: Corrispondenza, Espresso logistica e pacchi, BancoPosta, Filatelia e di terzi, attraverso gli sportelli degli uffici postali ■ Recapito nelle aree provinciali

Prima dell'attuale riorganizzazione, la gestione dei reclami veniva effettuata a livello locale periferico, per filiale, struttura operante a livello provinciale, ma questo comportava un'eccessiva frammentazione delle comunicazioni e la mancanza di dati complessivi che riguardassero l'intera struttura. Oggi, benché ogni divisione abbia un'articolazione territoriale specifica molto legata alle attività produttive che svolge e organizza la gestione dei reclami tenendo conto delle proprie peculiarità, le procedure e gli strumenti utilizzati sono pressoché gli stessi. Tutte le divisioni adoperano il medesimo software per la gestione dei reclami, "Vantive", oltre che avvalersi del call center unico, una struttura centralizzata deputata alla ricezione e alla raccolta di tutte le comunicazioni.

Dal 1° Luglio 2001 Posteitaliane Spa ha, infatti, messo a disposizione dei suoi clienti una struttura multicanale: "Poste risponde", con lo scopo di facilitare l'accesso ai clienti, istituire un canale complementare rispetto a quello postale e riuscire a realizzare un percorso tracciato e misurabile rispetto al quale definire degli ambiti di miglioramento. Si tratta di un call center unico che costituisce, per il reclamo e molte altre comunicazioni, l'unico portale di accettazione centralizzato.

Nell'indagine sono state analizzate anche le procedure relative alle funzioni svolte dal call center e quelle attuate dalle singole divisioni che si differenziano tra loro, in quanto relative a servizi di diversa natura. Comunque, poiché le divisioni utilizzano un unico software, vi è un elevato grado di omogeneità nella gestione dei reclami. La Divisione rete territoriale è,

forse, l'unità più problematica per ciò che riguarda la definizione e il rispetto di determinati standard di qualità del servizio, pur avendo lo staff operativo alle dirette dipendenze del direttore di divisione. Le altre quattro divisioni si sono organizzate in funzione dei servizi, ovvero, per ogni tipo di servizio o gruppo di servizi offerti hanno attivato delle strutture, costituite da operatori *back-office*, detti anche consulenti, e supervisor che si occupano di indagare e trattare i reclami e le lamentele che giungono dal call center unico.

Riguardo alla Divisione filatelia non sussiste un numero di reclami apprezzabile.

Per completare il quadro generale, si rende necessario un chiarimento riguardo al ruolo dell'Ufficio interno di controllo. In realtà, si può parlare solo in parte di attuazione del decreto legislativo n. 29 del 1993, in quanto non si è in presenza di un servizio pubblico come inteso da normativa se non per quanto riguarda i servizi "pacco ordinario", "posta ordinaria" e "posta raccomandata" (che ingloba anche "Posta Assicurata"). Tali servizi, detti universali, sono stati affidati in esclusiva sul territorio nazionale dal Ministero delle Comunicazioni a Posteitaliane Spa e, pertanto, sottostanno alle norme in tema di servizi pubblici (condizioni generali di servizio, carta della qualità, tutela degli utenti eccetera). L'Ufficio interno di controllo di Posteitaliane Spa è individuabile nell'Ufficio *internal auditing* e qualità (ex Ufficio ispettorato e controllo qualità) il quale, oltre ad occuparsi dei controlli interni, è l'ufficio deputato alla gestione dei rapporti con il Ministero.

L'organizzazione

Posteitaliane Spa ha deciso di organizzare la gestione dei reclami su un primo livello (call center unico), per quanto concerne la raccolta, l'archiviazione e lo smistamento delle comunicazioni ricevute, su un secondo livello (divisioni), per quello che attiene il trattamento e la risoluzione dei reclami e delle lamentele. Non è dunque possibile individuare un responsabile e referente unico per la gestione dei reclami, ma ve ne è uno per divisione a cui si aggiungono numerosi collaboratori che hanno diversi profili professionali.

Per analizzare globalmente il sistema per la gestione dei reclami, è stato pertanto necessario contattare i responsabili di divisione, il responsabile del servizio call center e *customer solutions* e il responsabile del servizio qualità all'interno dell'Ufficio *internal auditing* e qualità che si occupa di redigere le relazioni semestrali relative ai reclami che Posteitaliane deve fornire al Ministero delle comunicazioni. Tutto questo dà un'idea della eterogeneità delle figure e profili professionali che compongono il vasto quadro dell'azienda.

A seguito della liberalizzazione di una parte del mercato postale, Posteita-

liane Spa ha conservato il monopolio solo di alcuni settori, i cosiddetti servizi riservati, e si trova, invece, a dover competere con altri fornitori presenti sul mercato per i restanti servizi offerti. Questo ha portato la società a prestare un'attenzione sempre maggiore alla soddisfazione dell'utenza e alla qualità del servizio. In una realtà del genere, la gestione dei reclami ha come obiettivo, oltre che l'adempimento degli accordi presi con il Ministero, la riduzione del contenzioso, il miglioramento del servizio e la fidelizzazione del cliente attraverso l'instaurarsi di un contatto capace di trasformare il cliente insoddisfatto e "arrabbiato" in cliente interessato.

La fase in cui la società seleziona le comunicazioni effettuate dagli utenti, e decide se trattasi di un reclamo o non reclamo (nel caso delle Posteitaliane Spa, il non reclamo si traduce in "lamentela"), non risulta sempre semplice. La discriminante utilizzata è quella che vede nella lamentela qualcosa di molto generico e che non fa alcun riferimento a parametri oggettivi: luogo, ora o modo eccetera. Al contrario, il reclamo viene presentato con la specificazione di tutti gli elementi utili a individuare e correggere l'errore o il disservizio sottostante. Un distinguo si rende necessario soprattutto per quanto riguarda i reclami che giungono alla Divisione rete territoriale, essendo questi ultimi particolari e non definibili attraverso parametri precisi e oggettivi. A questa divisione giungono i reclami riguardanti: file agli sportelli, modulistica mancante, comportamenti "inopportuni" dei dipendenti e tutti i problemi inerenti agli uffici e ai dipendenti piuttosto che ai servizi forniti. Pertanto, il compito che svolge il personale, alle dirette dipendenze del direttore di divisione, che si occupa della gestione dei reclami nella Divisione rete territoriale è molto delicato e assume maggiore discrezionalità.

Nella Divisione espresso, logistica e pacchi, sono presenti due strutture ciascuna delle quali si occupa della gestione e del trattamento dei reclami. Il "call center pacchi" si occupa dei reclami relativi ai servizi "pacco ordinario" e "pacco celere 3"; il "call center espresso" si occupa dei reclami dei servizi "espressi" e "posta celere". Nella Divisione corrispondenza, la funzione viene svolta dal servizio assistenza clienti all'interno del quale sono state previste tre diverse strutture: centro nazionale assistenza clienti, ufficio centrale reclami internazionali, call center specialistico. Infine, nella Divisione bancoposta, l'unità organizzativa che tratta i reclami è il servizio relazioni internazionali e assistenza clienti, da cui dipende il call center specialistico di divisione. Nel sistema trovano posto pure gli uffici postali che sono tenuti a fornire i moduli di reclamo ed aiuto alla clientela che voglia presentare un reclamo. È loro compito, infatti, occuparsi di inviare via fax al call center unico il documento compilato, fatta eccezione per i casi in cui il cliente vuole effettuare la spedizione di persona. Infine, l'Ufficio *internal auditing* e qualità si occupa di analizzare e monitorare i flussi dei reclami, oltre a predisporre i documenti previsti nel contratto di ser-

vizio stipulato con il Ministero delle comunicazioni. A tal fine, l'ufficio si avvale del contributo fornito dai responsabili di divisione e dal responsabile del servizio call center e *customer solutions*.

In conclusione, le figure coinvolte nel processo di gestione dei reclami sono: i responsabili di divisione, il responsabile del call center unico, i *supervisor* o responsabili delle strutture interne alle divisioni, i rapporti analyst, i consulenti o operatori di *back-office*, gli operatori del call center e, in alcuni casi, i dipendenti delle filiali e degli uffici postali, come ad esempio, i responsabili di sportello e le altre figure a contatto con la clientela che possono assistere il cliente nella compilazione della lettera di reclamo.

La quantificazione delle risorse umane impiegate nel processo non è ben definibile, poiché la maggior parte dei dipendenti che trattano reclami sono impegnati a svolgere anche altri compiti. Ad esempio, per quanto riguarda la Divisione corrispondenza non è possibile definire quanto tempo i dipendenti del Servizio assistenza clienti dedichino alla gestione dei reclami e quanto ad altre attività (trattamento delle richieste di informazioni, assistenza alla clientela relativa ai servizi erogati eccetera). Pertanto, i valori riportati in tabella sono relativi al numero di dipendenti che si occupano, anche solo in parte, di attività riguardanti i reclami o le lamentele.

UNITÀ ORGANIZZATIVA DI APPARTENENZA	RESPONSABILE		COORDINATORE O SUPERVISOR	REPORT ANALYST	CONSULENTE O OPERATORE DI BACK-OFFICE	OPERATORE CALL CENTER
	di servizio	di ufficio e/o di area				
Ufficio <i>internal auditing</i> e qualità	1	2		2	4	
Div. Corrispondenza	1	3	1	5	55	
Div. Espresso, logistica e pacchi	1		5	*	78	
Div. BancoPosta	1	1	2	*	16	
Div. Rete territoriale	1		1	1	6	
Call center unico e <i>customer solutions</i>	1	14	40	*		440

* Il coordinatore realizza personalmente i rapporti e le analisi dei dati.

Considerando il sostanzioso aumento dei contatti con la clientela che la società ha avuto nell'ultimo anno, dovuti all'incremento dell'attività di comunicazione voluta da Posteitaliane Spa, le risorse umane dedicate al trattamento dei reclami, in alcune delle divisioni, sono divenute inadeguate rispetto alla mole di reclami e lamentele che giungono giornalmente; pertanto, i responsabili delle divisioni stanno riesaminando i carichi di lavoro dei singoli dipendenti così da poter ridefinire gli organici delle singole strutture.

La formazione dei dipendenti è sia interna, sia esterna all'azienda. Internamente, l'attività viene curata dal responsabile del servizio, dai *supervisor* e dagli operatori esperti, da esperti informatici (con dei corsi di formazione specifici); inoltre, periodicamente vengono effettuate delle riunioni di staff in cui vengono discussi casi reali e condivise le esperienze. Per quanto riguarda la formazione esterna, i dipendenti partecipano a corsi specifici sulla gestione dei reclami, sulle tecniche di ascolto, sugli strumenti di comunicazione e su argomenti inerenti l'assistenza alla clientela. I responsabili e i coordinatori hanno esperienza sul campo e nella maggior parte dei casi sono laureati, mentre gli operatori e i consulenti hanno il diploma di scuola superiore, talvolta il diploma di laurea.

Per quanto riguarda gli incentivi, agli operatori del call center unico vengono riconosciuti sia dei premi, sia degli avanzamenti di carriera. Tali incentivi vengono assegnati al raggiungimento di obiettivi che possono essere personali e/o di gruppo. Ad ogni dipendente è associata una scheda di valutazione in cui vengono riportati, i giudizi del diretto superiore, gli obiettivi prefissati e le performance ottenute (in termini di indici oggettivi: ad esempio, n. di telefonate per ora, n. di contatti risolti eccetera). Inoltre, ogni due mesi vengono effettuate analisi di *customer satisfaction* al fine di misurare il gradimento della clientela rispetto al servizio offerto dal call center.

Il servizio con cui opera il call center unico poggia su un sistema informatico avanzato "Vantive" che è stato personalizzato per rispondere alle esigenze della società. Questo sistema, oltre che rendere possibile il controllo in *real time* dei tempi di lavoro e di risposta degli operatori del call center e il numero di operatori connessi al sistema, definisce un set di indicatori utili a valutare le esigenze informative della clientela e il tipo di comunicazioni effettuate (reclamo, lamentele, richiesta di informazioni, suggerimenti). Inoltre, è possibile seguire l'iter di un reclamo, individuando le cause di un eventuale ritardo e di conseguenza la responsabilità. Il sistema è stato pensato anche per elaborare relazioni molto dettagliate che possono essere richieste in ogni momento.

Le strutture coinvolte nella gestione dei reclami dispongono di postazioni "Vantive" da cui è possibile visionare e trattare i singoli casi di reclamo. Attualmente, non tutti gli operatori hanno a disposizione un personal

computer collegato al sistema informativo, anche se la società è decisa nel breve periodo ad automatizzare completamente la gestione.

Le procedure di presentazione

Il reclamo può essere presentato: all'ufficio postale (compilando il modulo di reclamo); per lettera non affrancata indirizzata a: casella postale 160 – 06100 Perugia; telefonando al numero 160 del call center unico; compilando il modulo disponibile on line, facile da trovare visitando il sito delle Posteitaliane Spa; e, ancora, inviando una e-mail a info@poste.it

L'informazione fornita alla clientela sui modi con i quali contattare la società o presentare qualunque tipo di richieste e di comunicazioni sono stati ampiamente pubblicizzati, soprattutto nell'ultimo periodo. La Carta della Qualità è stata inviata a tutti gli uffici postali per essere disponibile alla richiesta dei cittadini. È inoltre consultabile sul sito aziendale e richiedibile per e-mail. La possibilità di utilizzare il servizio 160 per ogni tipo di richiesta ed esigenza informativa è stata pubblicizzata sui bollettini postali e con depliant specifici che sono stati distribuiti in tutti gli uffici postali e spediti alle famiglie. All'interno della società, internet e i servizi on line stanno assumendo sempre maggiore importanza, mentre, per quanto riguarda il personale di *front-office*, è stato previsto che partecipi costantemente a corsi di aggiornamento e di formazione riguardo alle regole da seguire nel dare informazioni precise ed esaurienti, nel prestare assistenza alla clientela, oltre che specificare quali debbano essere i modi ed i metodi da adottare.

Il tipo di comunicazione utilizzata è molto semplice e diretta. L'accesso al reclamo è semplice e la società sta cercando di convogliare verso il call center la totalità dei reclami e delle lamentele inerenti ai servizi offerti. Allo stato attuale, il sistema, che vede il call center come unico raccoglitore di tutti i reclami, non è completamente perfezionato. In alcuni casi, si possono trovare delle situazioni in cui il singolo ufficio o la filiale tratti il reclamo direttamente e predisponga le eventuali azioni omettendone la comunicazione al primo livello.

Questo accade soprattutto nel caso in cui i reclami non seguano i canali previsti di accesso. La società sta lavorando con l'intento di educare gli operatori di *front-office* a seguire le procedure previste, ovvero fornire assistenza ai clienti ed eventualmente aiutarli a compilare i moduli di reclamo. Il modulo predisposto dalla società è l'unico mezzo per la presentazione di reclami, segnalazioni o lamentele. Il modulo è disponibile presso tutti gli uffici e le filiali di Posteitaliane, si trova su internet e, anche quando il reclamo viene presentato per telefono al 160, il soggetto che riceve la comunicazione è tenuto a compilare il documento in ogni sua parte. Il modulo è molto dettagliato, richiede attenzione e diversi minuti per essere compilato. Questa scelta è stata fatta per ragioni puramente tecniche

perché, pur sapendo di rendere più difficile al cliente la formulazione del reclamo, la completezza e l'eshaustività delle informazioni richieste permettono al personale incaricato di valutare e selezionare nel modo più oggettivo possibile la comunicazione a seconda che sia un reclamo o una lamentela; di attribuire alla comunicazione un certo livello di gravità; di individuare la divisione e la tipologia di servizio a cui imputare il reclamo; di velocizzare la risoluzione del problema e fornire una risposta al cliente nel minor tempo possibile.

Le fasi della procedura per la gestione dei reclami sono riassumibili in: a) ricevimento della comunicazione, raccolta, prima classificazione e smistamento; b) valutazione, assegnazione e trattamento; c) invio della risposta al cliente; d) archiviazione.

a) *Ricevimento della classificazione, raccolta, prima classificazione e smistamento*

La comunicazione, lamentela o reclamo che sia, può essere ricevuta da tutti gli uffici postali, dai responsabili d'area, dalle filiali, dalla sede centrale o direttamente dal call center unico.

Se la comunicazione viene inviata o presentata presso la Direzione centrale, questa inserisce il reclamo direttamente nell'archivio centrale, il medesimo utilizzato dal call center.

Nel caso in cui la comunicazione venga presentata per iscritto (lettera o fax su carta libera o modulo) alla casella postale 160 di Perugia o ad un qualunque ufficio o struttura delle Posteitaliane Spa, la stessa viene trasmessa via fax al call center che provvederà a immettere i dati nell'archivio centrale.

Se, invece, la comunicazione è telefonica e viene fatta direttamente al 160, gli operatori, che hanno ricevuto apposita formazione e sono guidati nella risposta da istruzioni chiare e univoche, inseriscono il reclamo o la lamentela nel data base e la assegnano alla divisione competente in base al servizio interessato. Nel caso in cui vi siano dei dubbi sulla natura della comunicazione, questa viene registrata come lamentela e segnalata come urgente (dal momento che il sistema permette soltanto di mutare una lamentela in reclamo e non viceversa) e inviata alla divisione competente che avrà cura di esaminarne la natura ed eventualmente considerarla come reclamo. Viene infine tenuta in particolare considerazione la comunicazione segnalata come urgente e, pertanto, trattata con priorità rispetto alle altre. I reclami la cui competenza è poco chiara, vengono inviati all'Ufficio *internal auditing*, servizio qualità che si occupa di assegnarli ad una divisione.

b) *Valutazione, assegnazione e trattamento*

Il reclamo, o lamentela, viene comunicato elettronicamente alla divisione che, valutata la natura, gravità e urgenza, lo assegna ad uno dei consulenti

ti in base all'esperienza e alla specificità del reclamo.

I consulenti che operano presso le varie divisioni, fatti i dovuti accertamenti, intervengono sul servizio e, se necessario, contattano gli uffici postali e le altre strutture sul territorio utilizzando la posta elettronica, il fax o il telefono, a seconda della gravità o dell'urgenza del reclamo.

La struttura contattata fa gli accertamenti del caso, verifica la fondatezza del reclamo e comunica la risposta alla divisione competente che, a sua volta, decide (per alcuni casi congiuntamente al responsabile della struttura periferica) la risoluzione del problema e la comunica al cliente.

Per quanto riguarda i prodotti "posta celere", "corriere espresso e pacchi", dopo aver ricevuto il reclamo, Posteitaliane richiede copia della ricevuta della spedizione e, nel caso in cui il reclamo sia relativo a perdita, manomissione e/o danneggiamento di spedizioni assicurate, copia della documentazione dimostrativa del danno subito (ad esempio, scontrino fiscale o fattura). Nel caso in cui venga dimostrata la responsabilità del dipendente, possono essere disposti richiami, interventi o azioni sanzionatorie nei confronti del soggetto responsabile. Talvolta, è necessario effettuare un ulteriore contatto con il cliente al fine di chiedere ulteriori informazioni relative al reclamo. Sono questi i casi in cui i dipendenti che trattano i reclami si mettono in contatto con i clienti, ovvero svolgono attività di call center.

La divisione può, in alcuni casi, rifiutarsi di trattare un reclamo se questo non è di sua competenza. La procedura da seguire è simile a quella dei reclami di non chiara competenza. Il reclamo deve essere trasmesso all'Ufficio *internal auditing*, servizio qualità che valuterà il da farsi.

c) *Invio della risposta al cliente*

Posteitaliane Spa si impegna a fornire una risposta ai reclami su prodotti e servizi definiti come universali, entro sessanta giorni dalla data di presentazione. La risposta viene fornita dalla società attraverso il mezzo scelto dal cliente all'atto di presentazione del reclamo (lettera, telefono, fax, e-mail). In alcuni casi, le divisioni preferiscono far gestire le risposte telefoniche agli operatori del call center unico che, avendo ricevuto apposita formazione, sono dal punto di vista professionale i più adatti a svolgere tale compito. In questo modo è possibile ridurre i tempi della telefonata, stabilire un migliore contatto con il cliente e ottenere un maggiore consenso.

d) *Archiviazione*

L'archiviazione delle pratiche è garantita dal call center unico. Qualunque tipo di comunicazione da parte della clientela che perviene al call center viene archiviata nel data base centrale nel momento in cui l'operatore termina la telefonata. Per quanto riguarda i reclami e le lamentele che giungono per iscritto, l'iter è leggermente diverso; i documenti vengono immediatamente digitalizzati per mezzo di uno scanner, successivamente,

gli operatori del call center provvederanno a immettere le informazioni nel data base, come nel caso delle ricezioni telefoniche, e ad assegnare la pratica alla divisione competente.

I resoconti finali, i costi e la valutazione

Il sistema informatico della società permette ad ogni divisione una visualizzazione continua e in tempo reale dei reclami di competenza di ciascuna unità organizzativa. La struttura è di tipo piramidale e solo le funzioni al vertice possono avere una visione completa della situazione, mentre i responsabili di ciascuna divisione possono vedere ed analizzare solo le comunicazioni di propria competenza. L'aggiornamento e la selezione dei reclami in funzione al tipo di servizio, alla divisione di competenza, al tempo trascorso dalla presentazione del reclamo o lamentela, sono automatizzati e gestiti dal software "Vantive", in modo che l'analisi periodica dei reclami sia semplice e ben definita.

Ai fini delle analisi sulla gestione dei reclami, fatte per individuare le criticità dei servizi, migliorarne la qualità e per produrre i documenti definiti dal contratto di servizio stipulato con il Ministero delle comunicazioni, vengono calcolati i seguenti indicatori – numero delle comunicazioni ricevute; numero dei reclami ricevuti (il reclamo deve essere dichiarato tale dall'amministrazione ricevente); valore assoluto e percentuale dei reclami evasi a cui ha fatto seguito una dichiarazione ufficiale dell'amministrazione (ad esempio, il rimborso del corrispettivo pagato dall'utente per la prestazione del servizio, l'ulteriore erogazione del servizio, la modifica delle procedure di erogazione, l'attestazione di responsabilità eccetera); tempo medio di risposta calcolato dalla data in cui è avvenuta la comunicazione da parte dell'utente alla data in cui l'amministrazione invia un documento formale dove vengono indicate le eventuali azioni intraprese per la risoluzione del problema ed eventualmente i rispettivi tempi di risoluzione – che permettono la realizzazione di rapporti mensili e semestrali da consegnare sia all'amministratore delegato, sia al vertice dell'Ufficio *internal auditing* e qualità. Questi documenti riportano le analisi dei reclami relativi ai servizi di "posta ordinaria", "posta raccomandata" e "pacco ordinario" per i quali Posteitaliane Spa detiene il monopolio.

Il sistema per la gestione dei reclami è stato progettato 4 anni fa ed ha previsto la costituzione del call center unico e per la sua implementazione sono stati impiegati circa 50 milioni di euro.

A regime, il call center costa 4 milioni di euro l'anno ed il relativo personale 2 milioni di euro; non bisogna però dimenticare che il call center non viene impiegato solo per la gestione dei reclami o delle lamentele; l'80% della sua attività è di assistenza alla clientela e di telemarketing. Indicativamente, dunque, possiamo imputare alla gestione dei reclami circa 1/5 dei costi totali, ai quali vanno ad aggiungersi i costi del personale impie-

gato nelle strutture interne alle divisioni e all'Ufficio *internal auditing* e qualità. Per tali strutture non è stato possibile quantificare i costi imputabili alla gestione dei reclami a causa della molteplicità di compiti assegnati ai dipendenti. In molti casi l'attività del personale si divide in assistenza al cliente e gestione dei reclami e il responsabile non è in grado di valutare il tempo che i dipendenti dedicano all'una e all'altra funzione.

Inoltre, la società sostiene dei costi per redigere le relazioni semestrali richieste dal Ministero che vengono redatte dal servizio qualità dell'Ufficio *internal auditing* e qualità. Infine, un ulteriore costo da imputare alla gestione dei reclami consiste nelle attività svolte dal personale nelle filiali e negli uffici postali per la consegna dei moduli di reclamo e l'eventuale assistenza richiesta dal cliente per la compilazione.

La gestione dei reclami gestita attraverso il call center ha portato numerosi cambiamenti e senza dubbio miglioramenti. I risultati ottenuti attraverso questo nuovo sistema sono molteplici e ben visibili. Da parte dell'utente è aumentata la consapevolezza di avere a disposizione un canale privilegiato di contatto con la società; infatti, con il call center l'utente ha una risposta sicura ai suoi quesiti, alla richiesta di informazioni e alla possibilità di sporgere reclamo, e può, in qualsiasi momento, sapere a che punto è la sua pratica, reclamo, lamentela o segnalazione. Posteitaliane Spa, dal canto suo, ha a disposizione uno strumento importante atto al miglioramento dei servizi, dimostrando di possedere una buona cultura del reclamo, diffusa tra i dipendenti di tutte le filiali.

2.4.2. Trenitalia Spa

In seguito al processo di settorializzazione delle Ferrovie dello Stato, il 1° giugno 2000 è nata Trenitalia Spa, società per azioni che ha una propria autonomia gestionale ed operativa nonostante appartenga integralmente a Ferrovie dello Stato.

In coerenza con l'adozione del modello divisionale, è organizzata al suo interno in: Divisione passeggeri, Divisione trasporto regionale, Divisione cargo e Unità tecnologie materiale rotabile. Della gestione dei reclami si occupano, con analoghe modalità, le prime due divisioni, mentre le restanti non hanno ancora individuato e messo a punto alcun tipo di sistema. Quest'analisi ha focalizzato l'attenzione sul sistema adottato dalla Sezione rapporti con i clienti della Divisione passeggeri.

In questa divisione la nuova gestione dei reclami, a livello centralizzato, è stata recentemente introdotta e per questo motivo non si possono ancora osservare risultati tangibili. Prima di allora i singoli uffici territoriali gestivano i reclami in autonomia, il che non rendeva possibile l'analisi dei reclami, la redazione di rapporti e il monitoraggio. Con il nuovo sistema

è possibile notare il miglioramento del servizio, la maggiore semplicità nel reperimento dei dati e, soprattutto, la maggiore efficienza nel processo di raccolta e gestione dei reclami.

L'organizzazione

Il responsabile rapporti con i clienti della Divisione passeggeri è anche responsabile della gestione dei reclami. È laureato in giurisprudenza e si è formato sul campo ricoprendo per molti anni la posizione di responsabile dell'area assistenza clienti Lazio-Umbria. Questo gli ha permesso di poter gestire situazioni operative complesse e relazioni con i clienti piuttosto delicate.

L'obiettivo della gestione dei reclami di Trenitalia Spa è il rispetto della normativa che, a seguito della direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1994, obbliga il settore trasporti ad adottare una "Carta della mobilità" secondo lo schema generale di riferimento fornito dalla DPCM del 30 dicembre 1998. La gestione dei reclami di Trenitalia Spa è un processo ben formalizzato e viene vissuto dalla società come una possibilità per instaurare un dialogo con il cliente, per aumentare la sua soddisfazione, per fidelizzarlo, per evitare il contenzioso e per migliorare il servizio anche apportando mutamenti organizzativi o strutturali se reputati necessari.

Trenitalia Spa non ha elaborato una precisa definizione di reclamo o segnalazione, ma accetta indistintamente tutti i tipi di comunicazione che gli pervengono e li cataloga come segnalazioni. Successivamente, spetta al responsabile distinguere i casi di reclamo dalle altre comunicazioni, decidere l'azione da intraprendere, dare indicazioni su come debba essere redatta la risposta al cliente e, se necessario, predisporre un documento in cui si chiede all'unità organizzativa competente di apportare delle modifiche al processo di erogazione del servizio o, più semplicemente, introdurre un treno in una certa tratta o in una fascia oraria. In alcuni casi, il reclamo può implicare anche un richiamo formale ad un dipendente della biglietteria a seguito di un comportamento non appropriato.

I soggetti coinvolti nel processo di gestione dei reclami sono il personale degli uffici assistenza clienti nelle stazioni che hanno il compito di ricevere i reclami presentati direttamente agli sportelli; i dirigenti dell'area assistenza clienti responsabili dei reclami; i responsabili di zona e rapporti esterni; il dirigente della Sezione rapporti con i clienti della Divisione passeggeri ed il personale addetto all'inserimento dei reclami a livello nazionale (circa 50).

La struttura di Trenitalia Spa è molto articolata e complessa, pertanto risulta difficile fare delle stime sul tempo che i diversi profili professionali sopraelencati dedicano alla gestione dei reclami. Nella sede centrale è presente il caposettore, un operatore esperto, laureato e con una certa cono-

scenza nel campo della gestione dei reclami, e cinque operatori, di cui tre con esperienza e due formati da poco tempo. Impegnati esclusivamente nelle attività riguardanti la gestione dei reclami, questi operatori registrano nel data base le comunicazioni che pervengono per via telefonica, via posta ordinaria e via fax. Al contrario, gli operatori dislocati sulle zone territoriali sono circa 50 e svolgono compiti sia nell'ambito dell'area vendite, sia nell'ambito dell'area assistenza clienti. L'impegno che dedicano alla gestione dei reclami è circa il 30% del lavoro svolto complessivamente.

Il sistema per la gestione dei reclami utilizza un software applicativo che permette di differenziare l'accesso all'archivio in funzione del ruolo ricoperto dal dipendente. Il sistema informatico di inserimento, visualizzazione e trattamento dei reclami ha, infatti, una struttura piramidale. Il responsabile rapporti con i clienti della Divisione passeggeri ha la visione completa su tutto il territorio nazionale, ma non ha accesso ai reclami e alle segnalazioni di competenza della Divisione trasporto regionale. Il personale sottostante può inserire e analizzare solo le pratiche relative al proprio ufficio e al proprio livello.

Le procedure di presentazione e gestione

I reclami possono essere presentati alla società: per iscritto, inviando una lettera alle sedi centrali, per e-mail o per fax, attraverso il modulo reclamo o il modulo rimborso che si trovano presso le stazioni ferroviarie e, a breve, anche mediante quello disponibile on line; oralmente, recandosi di persona presso le biglietterie delle stazioni ferroviarie o per telefono. In entrambi i casi verrà comunque richiesto di compilare un documento scritto.

L'informazione sulle modalità, sui tempi e sui luoghi in cui è possibile presentare il reclamo, proprio per la "delicatezza" del servizio fornito, non è sempre data in modo chiaro ed esplicito. Sono stati distribuiti e messe a disposizione dell'utenza parecchie pubblicazioni, brochure e materiale informativo relativo ai servizi offerti da Trenitalia; è stata diffusa la nuova Carta dei Servizi e sviluppato un sito Internet, ma si parla per lo più di comunicazione e informazione e quasi mai di reclamo. L'ufficio deputato all'accoglienza dei reclami è quello denominato Ufficio rapporti con i clienti della Divisione passeggeri e non sempre risulta facilmente individuabile all'interno della società.

Il modulo "Scheda reclami, segnalazioni, suggerimenti" che utilizza Trenitalia Spa è semplice e chiaro. È composto da una parte iniziale, in cui sono ben evidenti nome e logo dell'azienda e nome del modulo, e da cinque sezioni differenti. Nella prima vengono descritte modalità e luoghi di consegna del modulo in esame, la seconda, terza e quarta sezione sono di competenza del cliente-utente che deve indicare la data del fatto, il luogo dove si è verificato il problema o disservizio e la descrizione di quanto

accaduto, oltre a riportare le proprie generalità. L'ultima parte viene consegnata al cliente come ricevuta dell'avvenuto reclamo, segnalazione o suggerimento. A breve, però, il modulo verrà modificato e anche il suo nome verrà cambiato in "Scheda segnalazioni, proposte, suggerimenti".

La procedura di gestione dei reclami ideata dalla Divisione passeggeri di Trenitalia Spa è molto complessa e articolata, ma ben congeniata.

I reclami ricevuti, qualunque sia stata la modalità di presentazione, vengono smistati per competenza e consegnati prima ai dirigenti regionali, poi ai responsabili di zona. Solo quelli più complessi o quelli indirizzati specificamente alla Divisione passeggeri vengono gestiti dalla sede centrale.

Tutti i reclami indirizzati erroneamente a sedi non competenti a trattare lo specifico reclamo vengono invece inviati, per via elettronica, all'ufficio di competenza permettendo così un'individuazione e una risoluzione del reclamo più rapida ed efficace.

Prima di inserire i reclami nel data base costruito appositamente per Trenitalia Spa da una società telematica che si occupa da anni dell'azienda, la T.S.F., il reclamo viene visionato e risolto dal dirigente di competenza che stabilisce i provvedimenti da adottare per ogni caso.

Da qualche tempo, l'indicazione del responsabile dell'Ufficio rapporti con i clienti della Divisione passeggeri è quella di telefonare al soggetto che ha presentato il reclamo al fine di capire cosa è successo e risolvere, per quanto possibile, il reclamo direttamente e al primo contatto.

Qualunque sia l'esito del reclamo, positivo (quindi con la corrispondenza di un rimborso, o di un bonus, di un biglietto) o negativo, il reclamo viene chiuso e inserito nel data base. Tutti i reclami immessi nel data base confluiscono in un unico sistema. Il sistema permette di visionare il data base e suddividere le pratiche (reclami, segnalazioni eccetera) in tre gruppi: urgenti se sono arrivate da più di 30 giorni e non sono state evase (in rosso); in scadenza se sono arrivate da 20 a 30 giorni e non sono state evase (in giallo); di recente inserimento se sono arrivate da meno di 10 giorni (in bianco).

Nel corso della fase di inserimento, i reclami vengono protocollati, classificati per tipologia di contenuti (attenzione all'ambiente, comfort viaggio, informazione clientela, integrazione modale, livello del servizio, offerte commerciali, personale di *front-line*, pulizia, regolarità del servizio e puntualità, ringraziamenti, servizi aggiuntivi, servizi per viaggiatori con handicap, sicurezza viaggiatori, sicurezza personale e patrimoniale, varie) e chiusi se il reclamo è già stato risolto, lasciati aperti se ancora in attesa di risoluzione.

Il sistema informatizzato permette di avere un quadro sempre chiaro della situazione, di sapere in ogni momento lo stato del reclamo e di dare risposta immediata al richiedente nel caso in cui ne faccia esplicita domanda.

Una volta inseriti, protocollati e risolti, i reclami costituiscono automaticamente un rapporto che viene pubblicato e aggiornato di mese in mese. Il rapporto viene distribuito mensilmente all'interno della società ai livelli dirigenziali.

I resoconti finali, la valutazione e i costi

Trenitalia effettua ogni mese un'analisi dell'andamento mensile dei reclami rapportandolo al numero dei reclami ricevuti nello stesso periodo degli anni precedenti, al fine di comprendere i trend stagionali e di valutare l'influenza sui reclami di particolari situazioni anomale dovute a eventi imprevisti o a periodi dell'anno critici.

Un'ulteriore classificazione dei disservizi viene effettuata in base alle tipologie di contenuto viste in precedenza (attenzione all'ambiente, comfort viaggio, informazione clientela, integrazione modale, livello del servizio, offerte commerciali, personale di *front-line*, pulizia, regolarità del servizio e puntualità, servizi aggiuntivi, servizi per viaggiatori con handicap, sicurezza viaggiatori, sicurezza personale e patrimoniale mentre vengono esclusi i ringraziamenti, comunicazioni generiche, reclami pervenuti alla Divisione passeggeri ma che erano di responsabilità di un'altra struttura, varie).

Infine, dai dati a disposizione vengono realizzati degli indicatori che permettono di confrontare i dati relativi a diversi anni e/o a diversi periodi. Questo può essere fatto per area geografica (zona nord-est, nord-ovest, centro-nord, tirrenica-sud, adriatica, Sicilia), per tipologie di treni (EuroStar Italia, InterCity, Espresso, InterCity Notte, EuroCity, Euro-Night e CIS). Vengono infine definite le distribuzioni dei reclami per tempi di risposta e calcolato il tempo medio di risposta. Allo stesso modo vengono calcolati gli indicatori per il rapporto semestrale: numero disservizi registrati mensilmente (valore assoluto) rapportati al numero disservizi registrati nello stesso mese dei tre anni precedenti; numero disservizi registrati (valore assoluto); numero disservizi registrati (valore assoluto) suddivisi per zona geografica; numero disservizi registrati (valore assoluto) suddivisi per categoria treno; tempo medio di risposta (valore assoluto).

Tra le novità in corso di realizzazione, la società sta cercando di effettuare un'analisi dei costi/benefici della gestione dei reclami. Attualmente, il nuovo responsabile ha rilevato che circa il 20% dei reclami viene chiuso con l'attribuzione di un bonus, un'attenzione commerciale che ha, però, un costo che viene calcolato annualmente.

A conclusione dell'analisi, ogni mese, viene prodotto un rapporto indirizzato al direttore generale che viene utilizzato internamente per comprendere eventuali problemi e criticità del sistema. Ogni sei mesi viene invece prodotto un rapporto indirizzato alla Funzione qualità della Divisione che

estrapola i risultati più importanti e li invia, insieme ad altri indicatori al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a cui Trenitalia Spa è legata con un contratto di servizio.

La società non ha ancora effettuato alcuna analisi dei costi di implementazione e di gestione del sistema. Gli unici costi di cui si ha conoscenza sono quelli del personale della sede centrale e di quello che opera a stretto contatto con questa. Se consideriamo che per i sei operatori dell'Ufficio rapporti con i clienti della sede centrale, impegnati al 100% della loro attività su questo servizio, vengono impiegati 210.000 euro all'anno, per i 50 operatori impegnati al 30% circa 525.000 euro e per il responsabile circa 75.000 euro, avremo un costo totale annuo di 810.000 euro. A questa stima vanno aggiunti i costi del personale dipendente che, anche se in minima parte, viene coinvolto nella gestione dei reclami, i costi per le risorse tecnologiche, per la nuova modulistica, la formazione eccetera.

La struttura è operativa solo da poco tempo per cui non vi sono ancora risultati da analizzare. Comunque, negli ultimi mesi si è avuto modo di osservare un abbattimento dei tempi di risposta medi per i reclami presentati, un miglioramento del servizio e, soprattutto, un grosso passo in avanti in per quanto riguarda la puntualità.

2.4.3. Cogeme Spa

Nata nel 1970, a Brescia, con l'obiettivo di metanizzare la Franciacorta, Cogeme Spa, è la prima società per azioni dei comuni in Italia¹². Le quote azionarie sono detenute da poco meno di 60 amministrazioni comunali delle province di Brescia e Bergamo, dal Consorzio comunità di zona (Castelvotati, Chiari e Roccafranca) e dalla Comunità montana di Valle Camonica.

Nel tempo ha sviluppato diversi settori di attività, quali la gestione dei rifiuti, il servizio di igiene urbana, la gestione di impianti di smaltimento, la gestione del ciclo delle acque nel bacino del fiume Oglio. Recentemente, la Cogeme Spa è entrata nel settore per la produzione dell'energia elettrica.

La società è impegnata nel progetto "Qualità e Ambiente", un ambizioso percorso che ha due obiettivi principali, da un lato, migliorare l'impatto delle attività della Cogeme sull'ambiente naturale (con sistemi di controllo più rigorosi), dall'altro lato, migliorare la qualità dei servizi ai clienti. Per quanto riguarda questo secondo aspetto, la società, per rendere l'organizzazione aziendale più competitiva, ha deciso di rivedere le procedure aziendali tra cui quella riguardante la gestione dei reclami.

L'organizzazione

Il responsabile preposto alla gestione dei reclami dirige l'Ufficio qualità, sicurezza e ambiente dell'azienda (d'ora in poi anche QSA) che è stato aperto nel 1994. L'ufficio riceve, classifica e smista le comunicazioni (reclami, segnalazioni eccetera) che pervengono alla Cogeme, non avendo la società istituito l'Ufficio per le relazioni con il pubblico.

La gestione dei reclami viene vista sia come un adempimento normativo, sia come uno strumento per migliorare la qualità del servizio e aumentare la soddisfazione degli utenti.

Gli obiettivi che la società vuole perseguire sono: facilitare l'accesso alle informazioni aziendali, rispondere tempestivamente alle richieste per consolidare il rapporto con il cliente, elaborare le informazioni relative alle segnalazioni, per individuare eventuali azioni correttive/preventive, e migliorare il processo di erogazione del servizio.

L'Ufficio qualità, sicurezza e ambiente della Cogeme Spa, dunque, accoglie e registra i reclami, le richieste d'informazioni, le richieste d'accesso agli atti e le richieste di verifica dei contatori, della qualità dell'acqua e del livello di pressione di acqua o gas. Nel caso in cui la comunicazione sia telefonica e venga risolta in tempi brevi l'ufficio non registra alcuna informazione.

I soggetti coinvolti nel processo di gestione dei reclami sono: il Servizio di pubbliche relazioni che garantisce ai clienti l'applicazione dei principi contenuti nella Carta dei servizi, l'accesso agli atti e la possibilità di sporgere reclamo; l'Ufficio qualità sicurezza e ambiente a cui compete la formalizzazione dei reclami e le attività di archiviazione; l'Ufficio utenze che accoglie e invia all'Ufficio protocollo le comunicazioni ricevute dall'utenza; l'Ufficio protocollo che registra e smista le comunicazioni; l'Ufficio immagine che si occupa di rispondere alle richieste di informazione e a quelle comunicazioni che possono non considerarsi reclami; gli operatori telefonici del numero verde; le unità organizzative che erogano servizi; il responsabile valutazione; il responsabile risoluzione.

Le risorse umane coinvolte nella gestione dei reclami sono circa 50, questo poiché un reclamo interessa più servizi e spesso implica l'intervento di più operatori. Le risorse impiegate esclusivamente nella gestione delle comunicazioni sono quattro operatori in servizio presso l'Ufficio qualità e cinque operatori del numero verde.

I dipendenti hanno partecipato a corsi di formazione sulla qualità in funzione alle loro competenze. Per quanto riguarda i soggetti maggiormente coinvolti nella gestione dei reclami sono state effettuate delle apposite attività di formazione di cui si sono occupati il responsabile dell'Ufficio QSA e il direttore della società. Gli operatori del numero verde hanno, inoltre, partecipato a specifici corsi per la comunicazione e le relazioni con la clientela.

Al personale viene riconosciuto un incentivo sulla base del rispetto dei tempi di risposta al cliente. L'incentivo è unico per ogni dipendente poiché non è stato possibile prevedere un sistema in funzione dei singoli risultati. Il tempo medio di risposta è comunque solo uno dei parametri sui quali la direzione si basa per definire e assegnare il premio di risultato aziendale.

A tutt'oggi non vengono utilizzate risorse informatiche nell'ambito della gestione dei reclami, infatti, nonostante ogni dipendente dell'azienda disponga di un personal computer non è stato predisposto alcun applicativo informatico per registrare e trattare i reclami. La registrazione avviene su moduli cartacei che vengono utilizzati anche per le comunicazioni interne tra gli addetti (responsabili, operatori telefonici, referenti per i servizi eccetera).

Le procedure di presentazione e gestione

I reclami o segnalazioni possono essere presentati alla società: direttamente presso gli sportelli compilando il modulo "Reclamo o richiesta d'informazioni"; per iscritto tramite lettera, fax o e-mail (in questo caso l'Ufficio protocollo provvederà a trasmettere la comunicazione agli uffici competenti); per telefono all'Ufficio utenze.

La Cogeme Spa dedica particolare cura alle attività di informazione alla clientela: infatti, sia attraverso un'apposita pagina del sito della società, sia attraverso la bolletta, il notiziario aziendale e la Carta dei Servizi vengono spiegate le modalità e resi noti gli strumenti (numero verde, moduli presso gli uffici, indirizzo e-mail, numero fax eccetera) che la Cogeme mette a disposizione per presentare reclami e segnalazioni rispetto ai servizi erogati. Anche l'ubicazione degli sportelli, i recapiti telefonici e gli orari di apertura al pubblico sono ben pubblicizzati.

I moduli forniti ai clienti per presentare i reclami sono: "Reclamo o richiesta d'informazioni" e "Segnalazione del cliente". Il primo viene utilizzato dal cliente per sporgere reclamo o per richiedere delle informazioni, il secondo, viene predisposto dall'Ufficio QSA ed usato internamente per registrare e trasmettere il reclamo alle strutture competenti. Il modulo di "Reclamo o richiesta di informazione" è semplice e poco articolato. Al cliente viene richiesto di fornire i propri dati anagrafici, specificare il tipo di reclamo o la richiesta di informazioni e il motivo della sua comunicazione, mentre non viene richiesto il servizio o l'ufficio oggetto del reclamo o della segnalazione.

I reclami presentati telefonicamente e quelli pervenuti per posta elettronica vengono registrati sul modulo da un operatore del numero verde o da un addetto dell'Ufficio utenze. Nel caso in cui il reclamo pervenga via fax o per lettera, al modulo compilato viene allegato il documento.

Il modulo viene inviato all'Ufficio protocollo che provvede ad inoltrarlo all'Ufficio QSA. Successivamente viene compilato un secondo modulo "Segnalazione del cliente" e trasmesso ai responsabili interessati. Questo modulo contiene molte informazioni e permette di ricostruire l'iter del reclamo, dalla data di presentazione alla data di richiesta risoluzione concordata dall'Ufficio QSA con il responsabile individuato, fino alla risoluzione e chiusura del documento. Il modello viene firmato dai soggetti che si occupano del trattamento (il responsabile dell'Ufficio QSA, il responsabile del servizio, l'incaricato che effettua indagini e verifiche eccetera). Questa prassi è stata adottata al fine di responsabilizzare i dipendenti che, firmando, si assumono un impegno ben preciso di fronte alle altre strutture della società.

L'iter dei reclami prevede: ricevimento e classificazione; registrazione; identificazione del responsabile della valutazione; valutazione; risoluzione e chiusura; archiviazione.

I clienti della Cogeme Spa possono rivolgersi all'Ufficio utenze o indirizzare le proprie segnalazioni all'Ufficio qualità. Nel caso di reclami presentati per via telefonica o direttamente presso gli sportelli, l'operatore dell'Ufficio utenze richiede al cliente l'invio di una segnalazione scritta e firmata o la compilazione del modulo "Reclamo o richiesta d'informazioni", che viene poi inoltrato all'Ufficio QSA. I reclami scritti (fax o lettera) vengono trasmessi, invece, direttamente all'ufficio QSA. I termini entro i quali la società si impegna a garantire la risposta al reclamo sono 30 giorni dalla data di presentazione.

Il responsabile dell'ufficio QSA compila parte del modulo "Segnalazione del cliente" e lo firma per convalidare il reclamo – per ciascun reclamo è prevista l'assegnazione di un codice identificativo composto da due parti: il numero del reclamo nell'anno e l'anno in corso – poi, individua il responsabile della valutazione a cui assegnare il reclamo e concorda con quest'ultimo la data presunta di risoluzione. Inoltre, in base alla gravità del reclamo, viene deciso se sia necessario attivare un'azione correttiva (prevista dal *Manuale Ambiente & Qualità* nella sezione "Gestione delle azioni correttive e preventive"). In questo caso il reclamo viene chiuso nel momento in cui viene decisa l'azione. Negli altri casi il modulo "Segnalazione del cliente" viene inviato al responsabile della valutazione che decide quali interventi effettuare (indagini, verifiche, controlli eccetera) e indica il responsabile della risoluzione al quale spetta il compito di verificare, eventualmente intervenire sul disservizio e, infine, predisporre la risposta scritta da inviare al cliente. Il responsabile consegna il modulo "Segnalazione del cliente" firmato all'Ufficio QSA che ne effettua l'archiviazione.

La procedura prevede la registrazione e l'archiviazione dei documenti in formato:

Documento	Compilazione	Archiviazione	Tempi	Formato
Segnalazione/ reclamo del cliente	UO	QSA/IMM	3 anni	cartaceo
Reclamo e/o richiesta di informazioni	UTZ	QSA/IMM	3 anni	cartaceo
Tabella reclami clienti	QSA	QSA	3 anni	elettronico
Resoconti periodici	QSA	QSA	3 anni	elettronico
Rapporto di direzione	QSA	QSA	3 anni	elettronico

I resoconti finali, i costi e la valutazione

La supervisione e l'analisi dei reclami viene effettuata con l'ausilio della "Tabella reclami cliente", in cui sono riportati: l'identificativo reclamo, la tipologia, l'oggetto del reclamo, la data di presentazione, il nominativo del responsabile della risoluzione, la data prevista per la risoluzione, l'attivazione di azione correttiva, la data di risoluzione effettiva. Periodicamente, il responsabile dell'Ufficio QSA effettua l'analisi dei reclami prendendo in considerazione il servizio contestato (erogazione acqua o gas), l'unità organizzativa coinvolta, i tempi di risoluzione, la tipologia dei contenuti. Pertanto, gli indicatori utilizzati per valutare e monitorare la gestione dei reclami sono: numero di reclami ricevuti e variazione rispetto al periodo precedente; numero di reclami risolti e variazione rispetto al periodo precedente; distribuzione dei reclami per tipologia e variazione rispetto al periodo precedente; tempo medio di risoluzione e confronto con lo standard dichiarato.

In particolare, la società intende ridurre i casi in cui il cliente si rivolge più volte alle strutture per uno stesso motivo (reclamo o richiesta di informazioni), a causa di risposte non esaustive o non abbastanza soddisfacenti, e abbreviare i tempi di risposta ai reclami e quelli per l'allacciamento e la risoluzione dei guasti, nei servizi di erogazione di acqua e gas. Inoltre, la Cogeme Spa redige semestralmente e annualmente dei rapporti che utilizza sia per usi interni (controllo di gestione, pianificazione strategica, miglioramento del processo di erogazione eccetera), sia per adempiere agli obblighi che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas pone ai soggetti erogatori (monitoraggio degli indicatori di qualità e rispetto degli standard previsti nella Carta dei servizi).

I rapporti, che includono al loro interno dati, tabelle e grafici relativi ai reclami, vengono trasmessi alla direzione in occasione dei riesami del sistema per la qualità e l'ambiente e per le verifiche periodiche delle carte dei servizi.

Per implementare la nuova procedura per la gestione dei reclami, la società non ha dovuto né aggiungere risorse a quelle già impiegate, né appor-

tare modifiche alle modalità di lavoro, ma solo organizzare la procedura per la registrazione e l'archiviazione delle comunicazioni. Pertanto, i costi per l'implementazione non sono ben individuabili.

La società, che ha visto crescere la consapevolezza tra i dipendenti e i dirigenti relativamente all'importanza del reclamo, oggi dispone di un sistema che permette di registrare e gestire meglio i disservizi, sia all'interno della struttura della società, sia nel rapporto con i sub-fornitori di servizi. In particolare, la società si avvale di molti fornitori esterni che difficilmente può controllare se non attraverso la misurazione della soddisfazione dei clienti e la gestione dei reclami e delle segnalazioni. Tali strumenti hanno permesso, ad esempio, di migliorare il sistema di lettura dei contatori e di intervenire sul manto stradale che, a seguito dei lavori per sistemare le vecchie condutture del gas, era stato mal ripristinato.

2.4.4. Intesa Spa

Intesa Spa di Siena è una società che opera nel settore dei servizi pubblici di 36 comuni (di cui 32 sono soci) nelle province di Siena e Grosseto. Le sue aree di intervento comprendono una pluralità di servizi: dal comparto energetico al comparto idrico e dai servizi cimiteriali alla pubblica illuminazione. La trasformazione da consorzio a Spa, attuata dall'1° gennaio 2002, ha comportato una maggiore attenzione verso la qualità del servizio offerto alla clientela.

La società ha, infatti, avviato le procedure per ottenere la certificazione di qualità ISO 9001 per la progettazione, fabbricazione, installazione e assistenza, con l'obiettivo di migliorare le proprie prestazioni, e, a seguito della direttiva Ciampi, dal 1 gennaio 1999, all'interno del Servizio qualità, ha istituito l'Ufficio carta dei servizi che costituisce anche l'Ufficio interno di controllo della società. In precedenza i reclami venivano trattati dagli uffici competenti.

La società da oltre tre anni si è impegnata sul fronte della *customer care*, realizzando due ricerche volte a misurare la soddisfazione dei clienti-utenti rispetto ai servizi erogati. La prima analisi di *customer satisfaction*, svolta nel 1999, in collaborazione con il comune di Siena, ha ottenuto la segnalazione nell'ambito della III edizione del premio "Cento progetti al servizio dei cittadini", istituito dal Dipartimento della funzione pubblica. La seconda indagine è stata effettuata a dicembre 2001.

L'organizzazione

Intesa Spa ha sviluppato una procedura dei reclami che ha come obiettivi l'adempimento della normativa e il controllo della qualità attesa, percepita ed erogata. La società ritiene che un'efficiente sistema di gestione dei

reclami consenta di valutare efficacia ed economicità delle prestazioni rese e fornisca le informazioni necessarie per intervenire direttamente sui processi di erogazione al fine di perfezionarli in termini di qualità erogata.

La definizione di reclamo adottata è quella definita dalla norma ISO 9001. In base alla norma si considera reclamo “ogni comunicazione del cliente-utente verso Intesa Spa, presentata in qualsiasi forma e modalità, in cui viene manifestato che qualcosa non è coerente con le sue aspettative, in merito ad uno o più requisiti definiti dalla specifica del servizio, dal contratto, dal regolamento o dalla Carta del servizio”. Non sono, invece, considerati reclami quelle comunicazioni che riguardano particolari esigenze dei clienti-utenti che esulano da quanto dichiarato dall’azienda e che per ovvi motivi non possono essere soddisfatte.

La gestione dei reclami all’interno di Intesa viene espletata dall’Ufficio carta dei servizi e in parte dalle unità operative che erogano i servizi. Gli impiegati addetti al trattamento dei reclami sono: il responsabile e un dipendente dell’Ufficio carta dei servizi, il responsabile del *customer service*, cinque operatori telefonici del *customer service* (il 5% delle telefonate che ricevono sono relative a reclami), i responsabili di area e, in minima parte, i responsabili dei servizi. Il responsabile dell’Ufficio carta dei servizi di Intesa Spa ha una formazione di tipo umanistico, completata da una formazione che gli ha permesso di occuparsi della qualità finalizzata alla tutela dell’utente e al miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia nei processi di erogazione. In particolare, si occupa della certificazione del sistema di gestione per la qualità secondo la norma ISO 9001, della carta dei servizi e della gestione dei reclami.

La formazione degli altri operatori è stata effettuata all’interno della struttura da dirigenti della società. Le attività hanno riguardato la presentazione della procedura di gestione dei reclami e l’uso di applicativi software. La procedura è stata illustrata anche ai responsabili delle aree e degli uffici che a loro volta hanno informato e istruito il personale delle proprie unità operative riguardo alla parte di procedura di loro competenza. La società dispone di personal computer collegati in rete intranet che permettono ai soggetti interessati alla gestione dei reclami di accedere, consultare e intervenire sul data base dei reclami. Inoltre, con l’attivazione del *customer service*, è disponibile per i dipendenti il software “Onix” che consente di monitorare e verificare l’iter di ogni tipo di contatto con la clientela. Nel software “Onix” vengono raccolti tutti i reclami, sia quelli scritti, che necessitano di una risposta formale, sia quelli a cui viene data risposta durante il contatto con gli operatori.

Le procedure di presentazione e gestione

I reclami possono essere presentati: recandosi direttamente all’ufficio; per telefono (numero verde e uffici), in questi casi è cura degli operatori regi-

strare il reclamo sull'apposito modulo; compilando il modulo di reclamo presso gli uffici; inviando un fax, una lettera o un e-mail ai numeri e agli indirizzi della società. Per quanto riguarda l'inoltro via posta elettronica, il cliente-utente può utilizzare il modulo in formato elettronico disponibile sul sito internet, o inviare un semplice messaggio.

Intesa Spa pubblicizza le modalità di presentazione dei reclami – semplici e facilmente comprensibili da ogni tipologia di cliente-utente – attraverso il proprio sito internet, mediante pubblicazioni periodiche (giornalini, depliant della Carta dei servizi, volantini eccetera), con articoli e indicazioni inclusi nelle fatture. Nella sede centrale, gli uffici aperti al pubblico (lunedì e mercoledì dalle 8.30 alle 12.45, martedì e giovedì dalle 8.30 alle 12.45 e dalle 14.10 alle 16.00, venerdì dalle 8.30 alle 13.15) sono ben organizzati (presenza di parcheggio, sedie e poltroncine per l'attesa, indicazioni per individuare gli uffici eccetera), serviti dai mezzi pubblici, con accesso garantito a tutti (disabili, anziani eccetera). La società dispone anche di altri uffici diffusi sul territorio e di un numero verde che eroga parte dei servizi di sportello al quale gli utenti possono rivolgersi durante l'orario di chiusura degli uffici.

La modulistica prevista per la gestione dei reclami consta di tre schede: "Modulo di reclamo"; "Comunicazione: reclamo di servizio"; modulo di risposta. Il modulo di reclamo viene utilizzato dal cliente-utente che desidera sporgere reclamo e dall'operatore ricevente nel caso in cui la comunicazione del reclamo venga fatta a voce. Il modulo è semplice, conciso e non lascia spazio a errori di compilazione e ad ambiguità. La "Comunicazione: reclamo di servizio" viene utilizzata da Intesa per comunicare al cliente-utente una serie di informazioni: il percorso che seguirà il reclamo, il nominativo del dipendente incaricato di seguire la pratica; il recapito telefonico, i tempi entro i quali la il responsabile è tenuto a fornire una risposta, la possibilità di ottenere indennizzi per il non rispetto dei tempi per cause da imputare alla società, i recapiti degli enti e delle associazioni presso le quali può rivolgersi in caso di risposta non soddisfacente, la possibilità di presentare ricorso per via amministrativa. Il modulo di risposta viene utilizzato dalla società per trasmettere al cliente-utente l'esito del reclamo e le eventuali azioni correttive intraprese.

La procedura per la gestione dei reclami viene applicata nel caso in cui il servizio offerto non sia rispondente ai contenuti della Carta dei servizi, del regolamento o alle prescrizioni contenute in normative nazionali. In molti casi, la comunicazione del cliente-utente riguarda la richiesta di correzione delle bollette errate o di quelle che presentano stime di consumi presunti eccessivi rispetto a quelli effettivi. In questi casi, viene emessa una bolletta di rettifica e, salvo che l'utente non manifesti l'intenzione di presentare un reclamo, la procedura non viene attivata. L'azione viene comunque registrata in modo che possa essere considerata ai fini delle ana-

lisi statistiche e venir valutata nella fase di individuazione degli interventi di miglioramento del processo di erogazione. Qualora venga attivata la procedura di reclamo, l'iter è il seguente: presentazione e raccolta; trattamento; risoluzione e chiusura; archiviazione.

I reclami possono essere presentati all'ufficio di *customer service*, ad uno sportello al pubblico o al personale tecnico-operativo, in questo caso chi raccoglie il reclamo deve indicare la propria sede come luogo di raccolta della comunicazione. Il reclamo viene inserito nell'archivio con l'ausilio dell'applicativo Onix. La maschera di inserimento ricalca il modulo di reclamo e permette di registrare le seguenti informazioni: data di presentazione del reclamo; il nominativo del soggetto che presenta il reclamo; il nominativo del cliente-utente titolare del reclamo se diverso dal soggetto che presenta il reclamo; il codice cliente-utente; il recapito telefonico del soggetto che presenta il reclamo; il recapito telefonico del cliente-utente titolare del reclamo se diverso dal soggetto che presenta il reclamo; il nominativo dell'operatore che ha ricevuto il reclamo; l'oggetto o contenuto del reclamo. Una copia del reclamo inoltrato viene rilasciata su richiesta del soggetto che presenta l'esposto.

La comunicazione, dopo essere stata immessa nel data base, viene trasmessa al responsabile della Carta dei servizi e gestione reclami che verifica il contenuto e valuta se trattasi di reclamo o altro. In caso di reclamo, l'applicativo assegna al reclamo un codice progressivo e aggiorna il registro dei reclami.

Nel caso in cui il reclamo si risolve durante il colloquio (telefonico o diretto), l'operatore provvede contestualmente alla registrazione e alla chiusura dell'esposto. Per gli altri casi, l'Ufficio carta del servizio e gestione reclami individua il responsabile dell'area aziendale di competenza e provvede ad inviare al cliente-utente la "Comunicazione: reclamo servizio". Copia del documento viene trasmessa dall'Ufficio carta del servizio e gestione reclami al responsabile di area a cui perviene anche un avviso trasmesso in automatico dal sistema "Onix". Il responsabile effettua le verifiche e predisponde le azioni necessarie alla risoluzione del reclamo e invia la risposta all'Ufficio carta dei servizi e al *customer service*; il primo assegna la tipologia di chiusura al reclamo, mentre il secondo inoltra la risposta al cliente-utente e chiude il reclamo immettendo la data in archivio.

La documentazione cartacea relativa al reclamo viene consegnata all'Ufficio carta dei servizi per l'archiviazione, mentre quella informatica viene utilizzata per effettuare le elaborazioni ai fini della redazione dei rapporti.

I resoconti finali, i costi e la valutazione

L'Ufficio carta dei servizi effettua mensilmente l'analisi delle comunicazioni pervenute alla società, mentre semestralmente redige una relazione nella quale vengono evidenziati i dati relativi alla gestione. In particolare, vengono determinati e verificati i seguenti indicatori: il numero di recla-

mi ricevuti e variazione rispetto all'anno precedente; il numero e la percentuale di reclami suddivisi per tipo di servizio e area di riferimento e variazione rispetto all'anno precedente; la distribuzione dei reclami rispetto alla modalità di presentazione (canale di ingresso) e variazione rispetto all'anno precedente; il tempo medio di risposta; il numero di comunicazioni per le quali non sono stati rispettati gli standard di qualità previsti nella Carta dei servizi; il numero di comunicazioni a cui non ha fatto seguito alcuna risposta; il numero di indennizzi suddivisi per tipologia; l'entità degli indennizzi.

L'analisi delle comunicazioni pervenute dai clienti-utenti viene utilizzata per individuare le criticità e i disservizi presenti nel processo di erogazione e per rimuovere le cause intervenendo se necessario sulle procedure adottate dalla società. La relazione semestrale viene trasmessa, per usi interni, al direttore generale, al presidente e al responsabile della funzione qualità.

I costi stimati per l'implementazione del sistema ammontano a 16.000 euro. La stima è stata fatta considerando i costi relativi all'acquisto di alcuni personal computer, alla realizzazione delle procedure di qualità e alle spese sostenute per realizzare le attività di formazione. Nella stima non sono stati valutati i costi di consulenza esterna sostenuti dalla società, perché non disponibili. Annualmente Intesa Spa spende nella gestione dei reclami circa 86.000 euro relativi al costo di sette risorse umane (di cui tre impegnate a tempo pieno nella gestione dei reclami) e ai costi per la formazione interna ed esterna.

Tra i principali risultati ottenuti dalla società, merita di essere menzionato l'ormai assoluto riconoscimento, all'interno della società, dell'importanza della cultura del reclamo. Ad esempio, le comunicazioni effettuate dai clienti hanno evidenziato alcune carenze nel servizio telefonico fornito dall'azienda, in particolare, relativamente al numero di operatori disponibili; è stato, perciò, implementato un sistema di *customer relationship management* che ha notevolmente migliorato la qualità del servizio. Inoltre, sono state apportate anche modifiche alle procedure di fatturazione in base alle esigenze espresse dall'utenza.

2.3.5. Atvo di Venezia

Atvo Spa è una società per la gestione dei servizi di trasporto pubblico. Gli azionisti sono la provincia di Venezia e 18 comuni dell'area del Veneto orientale. I servizi erogati dall'azienda comprendono il trasporto pubblico di persone su linee urbane ed extraurbane, esercitate in concessione; i servizi scolastici ed atipici; i servizi di noleggio e le attività di riparazione veicoli. La gestione dei reclami è stata introdotta nel 1994, ma non è mai stato istituito un ufficio dedicato esclusivamente a questa funzione.

L'organizzazione

Quello dei trasporti è uno dei pochi settori dei servizi pubblici che ha recepito il DPCM del 27 gennaio 1994, adottando una propria Carta dei servizi e la Carta della mobilità (in attuazione della legge 273 dell'11 luglio 1995 e del DPCM del 30 dicembre 1998). Questo aiuta ad inquadrare l'ottica in cui è stata introdotta, all'interno di questa azienda, la procedura per la gestione dei reclami. Infatti, fornendo l'Atvo i propri servizi in regime di concorrenza, la soddisfazione del cliente è considerata una variabile da tenere in notevole considerazione, tanto che i vertici dell'azienda dichiarano tutto il loro impegno a migliorare la qualità dei servizi erogati, attraverso la riduzione delle cause di non conformità monitorate sui processi di fornitura dei servizi. Ed è sulla base dei concetti di conformità e non conformità che vengono selezionate le comunicazioni che giungono dagli utenti.

Si è in presenza di una non conformità nel caso in cui una o più caratteristiche del prodotto (bene o servizio), del processo o del sistema organizzativo non corrisponda agli accordi pattuiti con il cliente, alla Carta della mobilità definita dalla società, alle norme ISO9002, alle leggi e ai regolamenti in vigore, alle regole che disciplinano il settore, alle norme tecniche e agli obiettivi aziendali. Ogni non conformità è valutata in rapporto agli effetti che può determinare sul prodotto, sul processo o sul sistema organizzativo, con i seguenti livelli di severità: "non conformità grave", se l'intento di risoluzione, svolto con modalità standard comprese nelle prerogative del responsabile della fornitura o dell'erogazione, non consente di riportare l'anomalia riscontrata entro i limiti di conformità previsti dalle specifiche o dalle procedure del sistema organizzativo; "non conformità non grave" per gli altri casi eventualmente rilevati.

Vengono inoltre riconosciute e distinte diverse tipologie di non conformità che possono rispettivamente classificarsi in "non conformità interne", rilevate da Atvo Spa durante il processo di fornitura del bene o di erogazione del servizio, e "non conformità esterne", rilevate dal cliente durante o dopo la fornitura del bene o l'erogazione del servizio.

All'interno di queste tipologie sono possibili ulteriori sotto-definizioni utilizzabili ai fini gestionali e statistici.

Il livello di gravità da attribuire alle non conformità riscontrate viene definito, per ogni singolo caso, dalla Direzione generale.

I referenti per la gestione dei reclami sono il direttore generale della società e il dirigente amministrativo e del personale. Il primo è laureato in ingegneria civile (sezione trasporto), mentre il secondo ha una specializzazione in tecnica del traffico. Ambedue hanno partecipato, insieme ad alcuni dipendenti, a corsi di formazione realizzati nell'ambito dell'applicazione della ISO 9002. La procedura di gestione dei reclami, invece, vede coinvolti molti altri soggetti con diversi ruoli, dal momento che la filosofia del-

l'azienda è quella di responsabilizzare tutti i dipendenti. In caso di non conformità di tipo commerciale, tecnico e qualitativo, ad esempio, la gestione dei reclami viene svolta dal direttore generale il quale, in collaborazione con il responsabile della qualità e con i responsabili dei settori erogatori dei servizi interessati, svolge tutte le indagini necessarie a capire le cause e risolvere i reclami che gli vengono presentati. Altri reclami vengono inviati e risolti dall'Ufficio noleggi, sinistri e immatricolazione autobus, o dall'addetto o dal coordinatore al movimento e al traffico dell'unità operativa esterna. Mancano, dunque, risorse umane impiegate esclusivamente nella gestione dei reclami, dal momento che non esiste un ufficio deputato esclusivamente a questo servizio, ma, Atvo ha elaborato una tabella da cui si possono evincere le varie responsabilità degli operatori in relazione ad ogni singola finalità della procedura:

100

FINALITÀ	RUOLO AZIENDALE RESPONSABILE
Documentazione non conformità	responsabile servizio interessato fruizione
Individuazione e gestione azioni correttive	Direzione generale responsabile servizio interessato erogazione
Valutazione efficacia azioni correttive	responsabile servizio interessato erogazione responsabile della qualità
Individuazione e gestione azioni preventive	Direzione generale responsabile servizio interessato erogazione
Valutazione efficacia azioni preventive	responsabile servizio interessato erogazione responsabile della qualità
Consuntivo dei dati	responsabile della qualità
Analisi dei dati	responsabili dei servizi aziendali
Riesame sistema	Direzione generale
Verifica rispetto procedure sistema qualità	responsabile della qualità

La responsabilità ricade, quindi, su quasi tutti i dipendenti, che sono circa 370, e ognuno di essi deve essere consapevole di quella che è la corretta gestione del servizio. Per le ragioni esposte, non viene realizzata una incentivazione diretta e finalizzata esclusivamente alla corretta gestione del reclamo. Viene invece corrisposto ai dipendenti un premio di risultato in cui una

cospicua percentuale deriva da elementi riconducibili alla *customer care*.

Discorso analogo a quello fatto per le risorse umane, può essere fatto per le risorse tecnologiche. Non è stato acquistato un programma specifico per la gestione di reclami, se non un semplice applicativo software che permette di archiviare i reclami ed effettuare rapporti semestrali in tempi rapidi.

Le procedure di presentazione e gestione

Il reclamo può essere presentato nelle seguenti forme: per iscritto, compilando il “Registro reclami e suggerimenti”, che è un modulo ad hoc, o inviando una lettera o fax indirizzati alla Direzione generale; oralmente, per telefono o presentandosi direttamente alle varie unità dell’azienda.

Il reclamo può essere rivolto direttamente ad una delle numerose agenzie della società, oppure, in alternativa, ci si può rivolgere ai seguenti addetti alla gestione dei diversi servizi della società: addetti alla gestione dei servizi, o ai servizi centrali della società; addetti della ripartizione amministrazione e controllo; addetti della ripartizione approvvigionamenti; addetti al servizio commerciale e tecnico; addetti alla ripartizione del personale

Tutti gli operatori sono formati per ricevere e gestire il reclamo secondo le indicazioni fornite dall’azienda.

La società Atvo ha da molti anni posto particolare attenzione nei riguardi dei propri clienti/utenti, predisponendo messaggi e/o questionari mirati alla conoscenza e alla valutazione dei servizi aziendali, introducendo un modulo per conoscere le esigenze, le aspettative e le lamentele degli utenti. Questa attività e gli standard di servizio sono stati codificati nella Carta dei servizi, adottata già dall’ottobre 1994 ed aggiornata nel giugno 1999. L’informazione sulle possibilità e modalità di sporgere reclamo è molto chiara e facilmente accessibile, soprattutto per chi frequenta l’autostazione. La società ha elaborato e distribuito un volantino di sintesi della Carta dei servizi e indicato chiaramente i soggetti a cui i clienti dovrebbero rivolgersi di volta in volta per sporgere reclamo. Inoltre, presso le agenzie Atvo ed altri punti convenzionati (rivendite, scuole eccetera) è messo a disposizione del pubblico un modulo per i reclami e i suggerimenti riguardanti il servizio aziendale. Tale strumento di comunicazione può essere utilizzato anche per i ricorsi contro sanzioni amministrative purché venga espressamente indicato come oggetto la dizione: “Ricorso contro sanzione amministrativa n... del...”.

I rapporti diretti con la clientela vengono intrattenuti presso le 10 biglietterie aziendali e presso le altre trecento rivendite autorizzate alla vendita di titoli di viaggio aziendali.

Il modulo di reclamo della società, denominato “Registro reclami e suggerimenti”, è un modulo molto semplice: in alto a sinistra è immediatamente riconoscibile il logo della società accanto al quale viene anche riportato indirizzo e numero di telefono; di seguito l’utente può scrivere il suo

reclamo o suggerimento alla società e inviarlo alla Direzione generale indicando, se vuole, il proprio numero di tessera, data, firma ed eventuale indirizzo presso cui vuol essere contattato. Ciò permette all'utente di scrivere ciò che vuole, in uno spazio abbastanza ampio, e di aiutare la società a migliorare il servizio secondo le indicazioni e le esigenze dell'utenza.

La società non utilizza un'unica procedura per tutti i reclami che vengono presentati, ma tiene conto della specifica tipologia di reclamo presentata e procede all'individuazione del responsabile.

Le fasi della procedura sono: a) ricezione, classificazione e gestione dei reclami; b) trattamento del prodotto non conforme; c) collaudo dopo il trattamento del prodotto non conforme.

a) *Ricezione, classificazione e gestione dei reclami*

Per quanto riguarda i reclami e le non conformità di tipo commerciale, tecnico e qualitativo, la registrazione e la classificazione si differenziano in funzione della modalità di comunicazione e del soggetto/struttura che riceve il reclamo.

Nel caso in cui l'utente voglia presentare un reclamo o un suggerimento può compilare un apposito documento denominato "Registro reclami e suggerimenti", presente presso tutte le agenzie della società. Successivamente viene inoltrato alla Direzione generale per le eventuali azioni conseguenti, previo passaggio al protocollo della Segreteria generale. Il reclamo reca in allegato un breve scritto da parte dell'agente ricevente, che circostanzia i fatti o gli elementi relativi al reclamo stesso. Lo stesso agente deve accertarsi della completezza dei dati anagrafici del sottoscrittore. Anche quando l'utente rivolge il proprio reclamo o suggerimento agli addetti alla gestione dei servizi informazione e biglietteria o agli addetti alla gestione dei servizi, questi vengono comunque registrati nel "Registro reclami e suggerimenti" e seguono l'identico iter descritto in precedenza. Tutti i reclami, comunicati dagli utenti attraverso il "Registro reclami e suggerimenti" o ai servizi centrali della società tramite canali diversi, sono infatti oggetto di indagine da parte della Direzione generale, in collaborazione con il responsabile della qualità e con i responsabili dei settori erogatori dei servizi interessati.

I reclami e i suggerimenti comunicati agli agenti durante il servizio di linea effettuano un percorso diverso. Le segnalazioni degli utenti che possano assumere rilievo ai fini di una corretta erogazione del servizio devono essere trasmesse, da parte degli agenti riceventi, all'addetto al movimento e al traffico di turno, il quale redige un apposito documento denominato "Rapporto giornaliero del servizio a terra" e/o "Rapporto per l'officina" a seconda del tipo di non conformità rilevata.

Tutti i reclami di questa tipologia sono oggetto di indagine da parte del coordinatore al movimento e al traffico dell'unità operativa esterna.

Per quanto riguarda i reclami per danni subiti a causa di un incidente stradale, si procede nel modo seguente. I reclami, che pervengono alla Direzione generale, sono comunicati all'Ufficio noleggi, sinistri e immatricolazione autobus che raccoglie i dati e le informazioni relativi alla identificazione del denunciante, alla documentazione del presunto danno subito, alla stima del danno eventualmente subito dal mezzo interno. Tali modalità operative sono definite nel dettaglio in una apposita procedura del sistema qualità denominata: "Gestione delle problematiche assicurative degli autobus".

Nel caso in cui i reclami siano presentati direttamente agli autisti durante il servizio di noleggio, le contestazioni degli utenti devono essere raccolte dal conducente del mezzo e, appena possibile, comunicate all'Ufficio noleggi, sinistri e immatricolazione autobus, anche tramite il coordinatore movimento e traffico dell'unità operativa esterna; nella procedura "Gestione tecnica dell'autoveicolo da parte del conducente", ed in particolare, nel documento denominato: "Elementi e procedure comportamentali per il conducente di linea", è descritto il comportamento che deve tenere l'autista in questo contesto.

Tutti i reclami di questa tipologia sono oggetto di indagine da parte del responsabile dell'Ufficio noleggi, sinistri e immatricolazione autobus, in collaborazione eventualmente con il coordinatore al movimento e al traffico dell'unità operativa esterna e con il conducente.

Se in ognuno dei casi sopraelencati viene rilevata una "non conformità di tipo lieve", la pratica relativa alla non conformità in questione viene trasmessa dalla Direzione generale, tramite la Segreteria di direzione, al capo della ripartizione competente ad istruire le inchieste interne e le verifiche. Sulla base della verifica della documentazione e dei fatti la Direzione generale formula le determinazioni finali nei tempi indicati dal regolamento.

Per quanto riguarda le "non conformità di tipo grave" viene utilizzata una procedura differenziata. Le "non conformità di tipo grave" sono formalizzate dalla segreteria di direzione mediante la compilazione di un documento denominato "Rapporto di non conformità" (RNC). Al suo interno, si richiedono, tra l'altro, suggerimenti per prevenire e migliorare il servizio o riferimenti specifici all'azione correttiva o preventiva intrapresa. Infine, l'ultima parte del rapporto viene predisposta a cura del responsabile della qualità. Questi ha il compito di verificare la corrispondenza fra la non conformità e l'azione correttiva e/o preventiva e di procedere alla conservazione dei rapporti di non conformità in un apposito archivio per almeno tre anni.

Le cause e gli esiti delle non conformità sono desunti da un apposito documento a cura della Segreteria di direzione, di concerto con la ripartizione interessata, una volta che la Direzione generale ha assunto le determinazioni finali.

b) *Trattamento del prodotto non conforme*

Il trattamento del prodotto non conforme avviene ad opera del capo della ripartizione competente per la non conformità, eventualmente in collaborazione con la Direzione generale e con il responsabile della qualità, e prevede le seguenti operazioni: esaminare il prodotto non conforme e raccogliere tutte le informazioni necessarie; stabilire le cause e definire la tipologia della non conformità riscontrata; dare le disposizioni per il trattamento del prodotto non conforme; indicare l'incaricato del trattamento; dare eventuali disposizioni per la conservazione/rilavorazione/riutilizzo; fornire eventuali suggerimenti utili per prevenire e/o migliorare il processo.

c) *Collaudo dopo il trattamento del prodotto non conforme*

Al termine del trattamento effettuato, il prodotto non conforme è ricolaudato per verificare che soddisfi i requisiti di conformità previsti. L'incaricato del trattamento esegue le seguenti operazioni: verificare che il prodotto trattato sia sottoposto alle prove, controlli e collaudi previsti e contenuti nei piani di collaudo/verifica; registrare l'esito delle prove, controlli e collaudi successivi al trattamento effettuato in apposito spazio del documento denominato: "Rapporto di non conformità".

Le modalità operative adottate per l'effettuazione delle prove, controlli e collaudi previsti durante le fasi di accettazione delle merci da fornitori e durante i processi di erogazione del servizio sono definite in dettaglio dalle seguenti procedure del sistema qualità: "Approvvigionamento di beni per magazzino", "Modalità di verifica dei servizi".

Eventuali non conformità riscontrate nelle verifiche successive al trattamento sono documentate con le modalità già evidenziate in precedenza. Le non conformità sono oggetto di catalogazione e di codifica al fine di individuare le casistiche più ricorrenti e intraprendere azioni correttive col criterio delle priorità di intervento.

Le non conformità relative al prodotto, ai processi interni e al sistema organizzativo sono oggetto di documentazione ed analisi al fine di ricercare le cause, analizzando le classi di reclamo prevalenti; di definire ed attuare le azioni correttive necessarie; di verificarne l'attuazione e valutarne l'efficacia; di diffondere i risultati e analizzarli durante le riunioni periodiche.

I resoconti finali, i costi e la valutazione d

Le procedure interne all'Atvo prevedono la messa in atto di azioni correttive, di azioni preventive e di monitoraggio, con relativi rapporti.

Periodicamente viene effettuata l'analisi statistica delle non conformità contenente le seguenti informazioni e i seguenti indicatori: settore interessato; anno e mese iniziale, anno e mese finale del periodo analizzato; numero iniziale e numero finale dei rapporti di non conformità esamina-

ti; numero delle non conformità del periodo e progressive dell'anno suddivise per tipologia; raffronto fra non conformità progressive dell'anno in corso e non conformità progressive degli anni precedenti.

Le azioni correttive che vengono messe in atto sono oggetto sia di documentazione sul loro svolgimento che di valutazione sul loro risultato, e l'incaricato dell'azione correttiva ha il compito di documentare iter ed esito attraverso un documento denominato: "Rapporto di azione correttiva". Di norma l'incaricato dell'azione correttiva, secondo i criteri sopra elencati, è il capo della ripartizione interessata alla non conformità.

Il documento denominato: "Calendario attuazione azioni correttive e preventive" riporta nel dettaglio tutte le azioni correttive aperte, la data di inizio di ogni azione ed i mesi di attuazione programmati ed effettivi.

La Direzione generale assegna le azioni correttive per rimuovere le cause effettive di non conformità al responsabile della ripartizione interessata, nel caso di non conformità lievi, e a un gruppo di lavoro costituito da dipendenti con competenze specialistiche diverse per le non conformità gravi. Il gruppo di lavoro viene definito: "Circolo per la qualità" ed è composto dal direttore generale, dal responsabile della qualità, dal responsabile aziendale della qualità, dal dirigente del personale, dal capo area produzione e dai capi delle ripartizioni. Per iniziativa del responsabile garanzia qualità, il "Circolo per la qualità" si riunisce ogni sei mesi per la verifica dell'andamento delle non conformità e delle azioni correttive. L'esito delle riunioni è formalizzato in un verbale sintetico fornito in copia a tutti i partecipanti. Il Circolo, può riunirsi anche in forma parziale e con cadenze diverse, stabilite dalla Direzione generale, se c'è un grave problema da risolvere.

La Direzione generale assegna, invece, le azioni preventive per la rimozione delle cause potenziali di non conformità al capo della ripartizione interessata. L'esito di queste azioni è oggetto di valutazione sia durante il loro svolgimento, sia dopo la loro attuazione, e l'incaricato ha il compito di formalizzare i risultati ottenuti attraverso un documento denominato: "Rapporto di azione preventiva", che deve inviare successivamente al responsabile della qualità per le elaborazioni statistiche.

Il documento denominato: "Calendario attuazione azioni correttive e preventive" riporta nel dettaglio tutte le azioni preventive aperte, la data di inizio di ogni azione ed i mesi di attuazione programmati ed effettivi. Infine, il responsabile della qualità realizza con cadenza semestrale un'analisi storica e statistica delle non conformità e redige un rapporto sintetico denominato: "Analisi delle non conformità". I rapporti semestrali contenenti le analisi delle non conformità sono inoltrati alla Direzione generale ed in copia ai responsabili dei vari settori aziendali.

L'andamento generale delle non conformità e delle azioni correttive è, dunque, oggetto di rapporti scritti predisposti semestralmente dal respon-

sabile della qualità, che vengono archiviati e conservati secondo un'apposita procedura operativa del sistema qualità aziendale.

Molto bassi sono risultati i costi, sia di investimento che a regime. Sono stati infatti stimati circa 5.000 euro di investimento per il software e 4.000 euro annue per la gestione. Più cospicui i costi per la gestione e la formazione del personale che, però, non è indirizzata esclusivamente a chi gestisce il reclamo. La spesa per il personale che si occupa della gestione dei reclami, considerata la percentuale di lavoro che dedicano a questa attività, si aggira intorno ai 200.000 euro all'anno. Circa 50.000 euro annui vengono invece spesi per la formazione del personale *front-line*: i 270 soggetti che costituiscono il personale conducente, cui vanno ad aggiungersi i costi per la formazione biennale del personale di agenzia.

I risultati osservati finora sono stati, oltre alle modifiche nell'erogazione del servizio, una maggiore attenzione e consapevolezza delle esigenze e aspettative del cliente, un servizio flessibile ed interventi mirati alla riduzione del disservizio. Infatti, Atvo presta molta cura all'attivazione di azioni correttive e preventive e, per far questo, utilizza come utili informazioni le sollecitazioni provenienti da clienti e fornitori, le sollecitazioni provenienti da collaboratori, l'andamento e la composizione delle non conformità esterne (rilevate dagli utenti), delle non conformità di fornitura, delle difettosità rilevate nei collaudi finali e l'andamento dei volumi di vendita dei prodotti.

2.5. Il caso delle aziende per il diritto allo studio universitario*.

L'oggetto del presente lavoro è rappresentato dall'analisi delle procedure di reclamo adottate da alcune aziende per il diritto allo studio universitario, quali l'Azienda regionale per il diritto allo studio universitario di Siena (A.R.D.S.U.), l'Azienda regionale per il diritto allo studio universitario di Pisa (A.R.D.S.U.), l'Azienda per il diritto allo studio universitario di Perugia (A.D.I.S.U.), l'Azienda per il diritto allo studio universitario di Chieti (A.D.S.U.) e l'Ente regionale per il diritto allo studio universitario di Foggia (E.D.I.S.U.).

Per raggiungere questo risultato sono state effettuate delle indagini presso tutte le aziende italiane e tutte le università statali, in modo da verificare la diffusione della Carta dei servizi e, di conseguenza, lo sviluppo e l'articolazione delle procedure di reclamo.

* Questo paragrafo è stato scritto da Tiziana Fantauzzi nell'ambito di una ricerca sulle carte dei servizi e i reclami nelle università svolta nell'Università degli studi dell'Aquila, finanziata con fondi MIUR.

La metodologia usata è stata quella della navigazione in internet presso i siti delle varie istituzioni e, soprattutto, della comunicazione con gli Uffici relazioni con il pubblico (Urp) degli atenei e delle aziende per il diritto allo studio universitario. Non in tutti i casi, però, questi organi sono stati istituiti così, in mancanza, suppliscono gli uffici per le relazioni con il pubblico, per le comunicazioni, gli uffici marketing, gli uffici stampa e spesso, soprattutto per le aziende, le segreterie di direzione.

Le informazioni desiderate si sono ottenute per mezzo di interviste telefoniche e, nel caso dell'A.D.I.S.U. di Chieti, intervistando dal vivo la responsabile dell'Urp.

Il primo dato interessante scaturito dall'indagine è stato che nessuna Università italiana ha ancora adottato la Carta dei servizi; in molti casi essa è in fase di preparazione e se ne prevede l'applicazione nel giro dei prossimi due anni. In altri casi, come quello dell'Università degli studi di Torino, è stato lamentato un rallentamento nella procedura di acquisizione della Carta a causa dell'emanazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 28/10/99 per la gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni. Svariati atenei si servono, poi, di regolamenti interni che contengono parte di ciò che prevede la Carta, anche se in maniera frazionata risultando, così, decentrata la gestione dei singoli servizi e dei relativi reclami che, in questi casi, non prevedono forme di rimborso.

I servizi che attengono al mondo universitario si devono distinguere in interni ed esterni all'università stessa. Quelli interni riguardano due settori: l'apparato amministrativo, per le cui controversie le università si servono dei loro uffici legali, dove vengono indirizzate le istanze di reclamo da parte degli studenti legalmente rappresentati. Le proteste, in genere, riguardano i dipendenti degli uffici da cui proviene il disservizio; in caso di esito positivo dell'istruttoria attivata per verificare la fondatezza del reclamo, risponde il responsabile dell'ufficio, ai sensi delle disposizioni della legge 241/90. L'altro settore è quello didattico e qui il responsabile che si occupa delle segnalazioni riveste la figura del Preside di Facoltà.

I servizi esterni all'università e cioè quelli atti alla realizzazione del diritto allo studio, vengono erogati dalle aziende per il diritto allo studio universitario.

Questi istituti nascono dalla ricezione da parte delle regioni della legge 390/91 sulla tutela ed attuazione del diritto allo studio che sancisce, richiamando i dettati degli artt. 3 e 34 della Costituzione, l'obbligo di fornire ai meritevoli meno abbienti la possibilità di raggiungere il massimo livello di istruzione.

Non avendo trovato, presso le università, elementi circa le procedure di reclamo, questo studio è proseguito incentrandolo l'attenzione proprio sulle A.D.I.S.U., la cui utenza, d'altra parte, è la stessa degli atenei.

Anche in questo caso la prima verifica realizzata ha riguardato l'adozione della Carta. Pochissime aziende hanno deciso di munirsi di questo protocollo e sono quelle di cui ci occuperemo. Questo dato ha destato perplessità, ed è spesso risultato dai colloqui avuti con i referenti una sorta di confusione e disorientamento sulla realizzazione della Carta.

Alla luce di questa difficoltà, l'obiettivo di tale lavoro vuole essere ancora di più quello di costituire una guida da cui poter prendere spunto.

La ricerca condotta ha evidenziato un duplice potere della Carta: da un lato la sua adozione stimola gli enti a lavorare meglio e con maggiore efficienza; dall'altro costituisce un'autopunizione per l'azienda che non rispetti quanto promesso. Questo chiarisce alcuni dei motivi per cui in molti casi si è optato per non adottarla.

La struttura e i responsabili del sistema di gestione dei reclami; le risorse umane

Analizzando la realtà delle aziende per il diritto studio si scopre un mondo differente rispetto a quello dei grandi enti erogatori di pubblici servizi quali gas, elettricità eccetera. Esse, infatti, sono normalmente costituite da un numero ristretto di impiegati (3 o 4 al massimo) le cui competenze non sono mai monovalenti. In nessun caso si è riscontrata l'esistenza di uffici che si occupano esclusivamente della ricezione dei reclami e della loro gestione. Le A.DI.S.U. non sono destinatarie di molti reclami e quelli che possono verificarsi riguardano per lo più sempre gli stessi servizi (borse di studio e mense) per cui sarebbe improprio creare un sistema di personale particolarmente specializzato nella gestione dei reclami.

Le risorse che si occupano di queste procedure sono le stesse che in precedenza svolgevano funzioni che non sono state sostituite dall'organizzazione dei reclami, ma si sono sommate ad essa. L'organizzazione minimale delle aziende dipende anche dalla scarsità della casistica che le coinvolge; questo determina sia l'assenza della previsione di premi di produzione o di differenti retribuzioni per chi gestisce le procedure di reclamo, sia la mancanza di utilizzo di particolari strumenti tecnologici. Difatti, ad oggi, si contano tre reclami per l'Azienda di Siena, due per Perugia, due per Pisa e nessuno per Foggia e Chieti¹². Solo quest'ultima prevede un sistema di comunicazione via internet per informare gli utenti dei miglioramenti dei servizi operati dall'ente.

Nel caso dell'Ente di Foggia la competenza recettiva spetta al responsabile dell'Urp, così come accade a Chieti; qui, però, la stessa figura ricopre anche la mansione di segretaria di Direzione, nonché responsabile per l'Ufficio per le attività ricreative degli studenti.

Nell'Azienda di Siena la figura che si occupa della gestione dei reclami è quella della responsabile dell'Ufficio affari generali; nel caso di Perugia è il responsabile dell'Ufficio per le relazioni esterne e in quello di Pisa la segre-

teria di direzione. La particolarità che accomuna queste risorse sta nel fatto che chi si è occupato della creazione e realizzazione della Carta coincide con chi si occupa delle procedure di reclamo.

Anche per ciò che concerne la formazione e le esperienze lavorative del personale, la dimensione delle Aziende si discosta da quella di altri enti pubblici che forniscono servizi di largo consumo¹⁴.

In primo luogo tutte le regioni delle aziende esaminate hanno bandito corsi di formazione e di aggiornamento per i rispettivi dipendenti sul diritto allo studio universitario e solo in qualche caso vi sono stati approfondimenti, ma nessuna risorsa è stata formata in modo specifico sulla gestione dei reclami.

La referente di Chieti ha avuto una formazione pregressa consistente nell'attività di insegnamento di materie letterarie presso le scuole medie superiori per circa 15 anni. Questa esperienza ha sviluppato un'elevata sensibilità alle problematiche e ai bisogni giovanili, ed è soprattutto tale aspetto che la rende idonea allo svolgimento delle sue funzioni. Nell'Azienda di Perugia, oltre ai suddetti corsi regionali, i dipendenti con posizioni direttive e dirigenziali hanno frequentato anche corsi di comunicazione e rapporto con il pubblico presso l'Università Luiss di Roma. Il nostro referente, in quanto responsabile dell'Ufficio orientamento, ha altresì seguito un seminario tenuto presso l'Università degli studi di Verona sull'orientamento universitario. La sua esperienza di 15 anni di attività orientativa svolta nell'ambito del diritto allo studio ne fa un soggetto altamente specializzato.

Nel caso di Foggia, il direttore dell'azienda proviene da un'esperienza molto lunga all'interno del Co.Re.Co che gli conferisce una preparazione di stampo amministrativo. L'Azienda di Pisa rappresenta un caso diverso perché oltre ai corsi già citati, la regione Toscana ha organizzato anche corsi per l'A.DI.S.U riguardanti specificamente l'adozione della Carta dei servizi.

Gli obiettivi della gestione dei reclami; la definizione delle comunicazioni dell'utente

Le aziende che hanno deciso di adottare la Carta e, quindi, le procedure di reclamo hanno posto alla base di questa scelta delle motivazioni ben precise la cui coerenza comporta anche l'individuazione degli obiettivi che l'azienda si pone.

Nonostante le aziende appartengano alla stessa tipologia di ente ed eroghino stessi tipi di servizi, con lo scopo fondamentale di tutelare il diritto allo studio, si possono individuare alcune peculiarità circa le finalità preordinate, che si manifestano con l'attuazione delle procedure di reclamo.

Nell'Azienda di Pisa, la scelta della Carta e la gestione dei reclami sono state ispirate dalla volontà di eliminare l'impronta burocratica tipica della pubblica amministrazione, ma, soprattutto, quel distacco e quella sfiducia che da sempre hanno caratterizzato i rapporti tra amministra-

zione e cittadini. Si è voluto creare uno strumento con cui poter conoscere e capire le esigenze degli utenti, permettendo loro di lamentarsi per gli aspetti negativi e di partecipare all'organizzazione dei servizi tramite osservazioni e suggerimenti, creando così una vera e propria collaborazione. Tutto ciò ha portato ad uno snellimento dei procedimenti di erogazione dei servizi e ad un maggiore interesse all'attività dell'azienda da parte degli studenti.

Nel caso di Chieti, l'obiettivo principale attribuito ai reclami è stato quello di informare gli studenti dei propri diritti e di creare degli strumenti ad hoc per poter pretenderne il rispetto. Oltre ciò, le procedure di reclamo hanno riscosso successo perché rappresentano la concretizzazione dello stimolo fornito dalla Carta a lavorare in modo più puntuale ed efficiente, dovendo rispettare gli standard di qualità che la stessa azienda si è imposta. Infatti, è anche grazie al reclamo che il responsabile di un servizio svolge al meglio il proprio compito sapendo che, in caso contrario, risponderà del disservizio causato.

L'obiettivo delle procedure di reclamo adottate dall'Azienda di Pisa si ispira, così come testimoniato dal nostro referente, a valori di carattere etico relativi principalmente alla volontà di considerare gli studenti come cittadini prima che utenti, rendendoli titolari della pretesa di efficacia e di efficienza dei servizi utilizzati. Dunque, il reclamo rappresenta il mezzo con cui il nuovo studente-cittadino difende e soddisfa questa posizione.

Anche per l'istituto di Siena il reclamo assume il valore sin qui descritto e obbedisce allo scopo di tutela dell'utente e di obbligo da parte dell'ente di informarlo dei propri diritti.

Le aziende per il diritto allo studio universitario gestiscono realtà non particolarmente complicate, sia per il numero di utenti cui rivolgono i loro servizi, sia per i tipi di disservizi che possono verificarsi. Questo lavoro ha fornito l'occasione per cogliere l'esiguità del numero dei reclami che vengono presentati dagli studenti. Ciò si spiega facilmente: le aziende svolgono al meglio il loro lavoro non solo per le procedure di reclamo assorbite, ma anche perché la loro esistenza è strettamente connessa alla presenza degli studenti nella loro regione, visto che esse vengono finanziate con le tasse regionali da loro versate al momento dell'iscrizione all'università.

Perciò, se i servizi rendessero insoddisfatti gli utenti, questi sceglierebbero altri atenei, eliminando così non solo le A.D.I.S.U. ma anche il prestigio di cui si veste una città che ospita una florida università.

Quanto detto serve a capire il motivo per cui l'unico criterio adottato dalle aziende per differenziare i reclami dalle semplici lamentele o osservazioni risiede nella previsione o meno del rimborso per un dato disservizio. Esiste, dunque, una sorta di regime forfetario da applicare nei casi in cui le rimostranze dell'utente coincidano con una disfunzione che viola gli standards previsti dalla Carta, per la quale è stabilito un rim-

borso o un adeguato ristoro. Al di fuori di questi casi, ogni segnalazione rientra nella funzione collaborativa dell'utente.

L'aspetto interessante che si è notato sta nel fatto che, tranne l'Azienda di Pisa, negli altri casi non è riservato uno spazio apposito per i suggerimenti: se un utente vuol solo fare una puntualizzazione su un servizio erogato, deve utilizzare lo stesso modulo previsto per i reclami dando il via alla stessa procedura. È nel momento in cui termina l'istruttoria per la verifica di quanto denunciato che si stabilisce se si tratta di reclamo o di altro. L'A.D.I.S.U. di Pisa dimostra, invece, una maggiore attenzione a questo aspetto prevedendo all'interno dello stesso modulo, una parte dedicata all'indicazione generica di segnalazioni relative ai servizi e un'altra parte dedicata alla descrizione puntuale della situazione e del disservizio che ha portato l'utente ad avanzare il reclamo.

Le modalità di comunicazione; l'informazione, la comunicazione e l'accesso

La tipologia della comunicazione dei reclami o dei suggerimenti degli utenti riscontrata nelle aziende esaminate si ripete senza particolari differenze. Ogni azienda prevede che il reclamo debba presentarsi in forma scritta e non anonima.

L'azienda di Chieti ha optato per questa scelta considerandolo il modo più efficace per responsabilizzare l'utente reclamante al fine di ottenere indicazioni il più possibile attinenti alla realtà dei servizi erogati.

In tutti i casi, l'utente si serve di moduli prestampati la cui distribuzione avviene presso gli sportelli degli uffici già menzionati. Nel caso di Pisa il modulo è stato introdotto solo nell'anno 2003: in precedenza l'utente redigeva uno schema di reclamo secondo le proprie esigenze. Già si è parlato della completezza del nuovo modulo di questa azienda, prevedendo uno spazio sia per le rimostranze che per il reclamo. Questo aspetto rappresenta una particolarità rispetto alle altre aziende che forniscono un modulo privo di ripartizioni.

Una ulteriore novità che distingue l'ente di Pisa dagli altri è l'individuazione dell'utenza. Mentre per le Aziende di Siena, Perugia, Chieti e Foggia gli utenti possono essere solo gli studenti, l'Azienda di Pisa ha esteso questa qualifica anche ai titolari di dottorato di ricerca o di specializzazione.

Per pubblicizzare il diritto che gli utenti hanno di produrre reclamo, tutti gli istituti di cui sopra hanno scelto di allegare la Carta dei servizi (contenente le procedure di reclamo) alla guida dello studente. La decisione ha un'univoca motivazione: informare lo studente di ciò di cui è titolare sin dal primo contatto con l'università. In questo modo gli viene comunicato non solo in quali casi poter presentare un reclamo e pretendere un ristoro, ma anche la forma da dover adottare, l'ufficio al quale rivolgersi, gli orari degli sportelli, la loro sede fisica.

A tal proposito le aziende di Chieti e di Perugia hanno tenuto a marcare la differenza tra le guide dello studente e le carte dei servizi. In entrambe vengono descritti i servizi di cui possono usufruire gli studenti e quelli che possono essere pretesi per diritto, con l'indicazione delle scadenze per le borse di studio e per le altre provvidenze. L'elemento principale che differenzia i due documenti consiste nell'analisi più approfondita del diritto allo studio universitario dello studente e in particolare, del non abbiente, degli elementi fondamentali cui si ispira la Carta e, soprattutto, nell'indicazione dei reclami, con la descrizione di ciò che comportano e dei rispettivi rimborsi.

La modulistica e le procedure per la gestione dei reclami

L'efficacia e l'efficienza delle procedure di reclamo investono ogni loro singolo aspetto, a partire dallo strumento materiale con il quale si attivano. Si parla del modulo di reclamo. Esso rappresenta il ponte tra l'utente che si è trovato in una situazione di disagio e l'azienda che deve operare al fine di eliminare il verificarsi di disfunzioni inerenti i propri servizi. Per questo il modulo deve essere facilmente reperibile e di semplice comprensione e compilazione per l'utente. Le aziende, infatti, chiedono allo studente di indicare le proprie generalità e di descrivere il disservizio subito con dovizia di dettagli, sì da poter intervenire radicalmente per la sua eliminazione e fare in modo che non si ripeta in futuro. Escludendo l'Azienda di Pisa, le altre dispongono di un unico modulo utilizzabile sia per reclami che per osservazioni, essendo sufficiente lo spazio all'uopo previsto. Tutti i moduli presentano il logo dell'azienda di appartenenza e le titolazioni "modulo di reclamo" così da non poter essere confusi con un qualsiasi altro documento. Ogni azienda ha stabilito che i moduli debbano essere ritirati presso i rispettivi sportelli, poiché non esiste la possibilità di scaricarli tramite internet o di riceverli per posta ordinaria.

La riconsegna dei moduli compilati apre l'iter per le procedure di reclamo. La loro gestione prevede un ampio lavoro organizzativo compiuto al momento della scelta di adottare la Carta dei servizi.

Orbene, per offrire lo strumento del reclamo agli utenti e per servirsene quale mezzo di monitoraggio per il miglioramento della qualità, le aziende hanno condotto un attento esame sui servizi offerti agli studenti, i tempi e le loro principali caratteristiche. Da questo esse hanno potuto enucleare gli aspetti fondamentali il cui rispetto da parte dell'ente costituisce la soddisfazione e il rispetto dei diritti dell'utente.

Proprio questi parametri, poi, sono stati di impegno tassativo per le aziende, tanto da prevedere degli interventi risarcitori in caso di violazioni.

L'Azienda di Pisa dispone della Segreteria di direzione per la presentazione del reclamo. Il direttore dopo aver personalmente visionato il reclamo lo indirizza all'organo responsabile del servizio per il quale è stato presen-

tato il reclamo. Questi provvede ad attivare l'istruttoria per verificare la fondatezza del reclamo, indagando sulla disfunzione che si è verificata, sulla sua motivazione e individuando il soggetto responsabile. L'esito positivo della ricerca, che riconduce direttamente all'applicazione automatica del rimborso, viene comunicata alla Segreteria di direzione, la quale provvede ad informare l'utente. I rimborsi sono previsti in misura forfettaria a seconda del tipo di disagio subito.

I tempi previsti per la procedura sono di 30 giorni per la presentazione del reclamo da parte dello studente, che decorrono dal momento in cui si è verificato il disservizio, e 60 giorni per la risposta dell'azienda, a partire dal momento della ricezione del reclamo.

Come si nota, la procedura si presenta alquanto macchinosa, dati i numerosi passaggi e soprattutto per la comunicazione dell'esito del reclamo che non è rivolta direttamente all'utente ma deve tornare all'ufficio di smistamento.

Per l'Azienda di Perugia valgono le regole appena viste, salvo per l'ufficio di riferimento che è quello per le relazioni esterne. È stata riscontrata, inoltre, un'importante differenza con le altre aziende riguardante la tempistica: non sono previsti termini per la presentazione del reclamo e per la risposta ad esso, motivando questa scelta con la fiducia riposta nella collaborazione tra studente ed azienda al fine di migliorare i servizi offerti. Questa incertezza pone sicuramente dei dubbi circa la determinazione dello studente nel reclamare e la sollecitudine dell'ente nel rispondere.

L'Azienda di Chieti è orientata verso la procedura di cui sopra, ma anche qui si coglie una diversità che consiste nel rapporto tra l'Ufficio responsabile del disservizio e l'utente. Dopo la fase dello smistamento dei reclami, il responsabile dell'ufficio coinvolto contatta personalmente il reclamante allo scopo di avere ulteriori informazioni rispetto a quelle riportate nel modulo, così da elevare il livello di chiarezza e trasparenza della procedura, ma anche, e soprattutto, perché si vuole creare un rapporto umano con lo studente, in modo da affievolire sempre più quel distacco tra amministrazione e cittadino che inevitabilmente provocano le procedure burocratiche. Gli istituti di Siena e Foggia non presentano particolari distintivi, dunque, si può constatare che le procedure di reclamo gestite dalle aziende citate si snodano attraverso le seguenti fasi: ricezione; smistamento; istruttoria; comunicazione esito del reclamo all'ufficio per la ricezione; assegnazione del rimborso e chiusura; archiviazione.

Le procedure descritte hanno tutte lo stesso scopo e cioè verificare se c'è stato un malfunzionamento di un servizio e, in caso positivo, restituire equilibrio al rapporto con lo studente. Si è chiesto alle aziende cosa lo studente potrebbe fare nel caso in cui le forme di ristoro previste non siano sufficienti secondo la sua valutazione; se, cioè, le Aziende prevedono ulteriori strumenti di tutela degli utenti che spiegano la loro efficacia oltre i

limiti previsti dalle procedure di reclamo. La risposta è stata unanime: qualora lo studente ritenga non soddisfacente l'esito del reclamo avrà come unico strumento per esercitare i propri diritti quello del ricorso amministrativo.

Gli indicatori di qualità

Il reclamo non rappresenta solo un utile mezzo che l'utente ha a disposizione per la tutela dei propri diritti, ma costituisce anche un indispensabile strumento per la valutazione del livello qualitativo dei servizi offerti dalle aziende.

Esse, infatti, analizzando le richieste poste dai fruitori, sottoforma di suggerimenti o reclami, possono valutare il livello di efficacia e di efficienza dei servizi e la loro qualità, aumentandone la soglia se necessario. Un buon sistema di monitoraggio rappresenta una risorsa fondamentale per l'ente che deve calarsi nella realtà concreta in cui vive l'utente del servizio erogato e solo tramite l'analisi delle sue impressioni e dei suoi giudizi è possibile eliminare gli aspetti che ostacolano il buon funzionamento dell'attività aziendale e sviluppare quelli che aumentano la qualità del servizio in modo da realizzare la soddisfazione dell'utente.

Tutte le aziende hanno organizzato un sistema di monitoraggio della qualità dei servizi (*customer satisfaction*) che risponde all'esigenza di conoscere le opinioni degli studenti periodicamente (una volta l'anno), senza la necessità di dover ricorrere alle procedure di reclamo.

L'Azienda di Chieti ha adottato un sistema fondato sull'intervista dal vivo degli studenti sorteggiati. La motivazione della scelta di questa procedura scaturisce dal risultato negativo conseguito utilizzando, in precedenza, il sistema dell'intervista telefonica e dei questionari anonimi: si è constatato che le testimonianze riportate risultavano alquanto superficiali e di scarsa validità per il raggiungimento degli scopi previsti. Secondo il direttore dell'ente, lo studente che si trova di fronte alla persona che pone le domande difficilmente fornisce elementi privi di attendibilità.

Dall'effettuare questo controllo tramite risorse interne, l'Azienda di Chieti, per evitare di essere tacciata di parzialità e poca trasparenza, è arrivata a delegare il compito ad un organo esterno, ossia il Dipartimento di Economia dell'Università "Gabriele D'Annunzio", che ogni anno conduce il monitoraggio e trasmette i risultati all'Azienda.

Anche l'Ente di Perugia si serve di un istituto esterno e cioè del Dipartimento di Scienze Statistiche dell'Università di Perugia, ma la procedura utilizzata è diversa. Il Dipartimento stila dei test che distribuisce agli studenti presso i locali della mensa universitaria, dove verranno riconsegnati dopo la compilazione.

Nel caso di Pisa, invece, il sistema di *customer satisfaction* viene realizzato da ogni singolo ufficio che eroga un servizio. Non esiste un'unica proce-

dura valida per tutti i servizi, ma tanti procedimenti organizzati a seconda dell'erogazione, così anche i riscontri ottenuti sono strettamente relativi alla qualità del singolo servizio. Le indagini vengono svolte distribuendo dei questionari presso i vari sportelli.

L'azienda di Siena e quella di Foggia organizzano direttamente, senza intermediari, il sistema di monitoraggio diffondendo i relativi moduli non solo all'interno dei locali della mensa, ma anche degli alloggi forniti dall'azienda.

In tutti i casi eccetto Chieti, le testimonianze degli studenti sono anonime. In conclusione, l'analisi di tutti gli elementi sin qui riportati ha generato alcune riflessioni.

Le aziende che hanno scelto di munirsi delle procedure di reclamo hanno constatato un netto miglioramento sia del lavoro che della loro posizione nel panorama accademico e sociale. Si è visto, infatti, come l'introduzione di questi strumenti abbia fatto sì che le attività interne alle aziende vengano svolte dai dipendenti secondo uno spirito di squadra la cui meta è il raggiungimento dei massimi livelli di qualità.

Le attività esterne sono state positivamente modificate grazie alla felice collaborazione che si è costituita tra enti e studenti, facendo assumere a questi ultimi un ruolo determinante per la vita dei primi.

Gli studenti, dal canto loro, sentono finalmente di poter abbandonare quella posizione di passività rispetto all'organizzazione amministrativa delle università, e questo grazie all'assorbimento dei mezzi con cui viene data voce proprio ai soggetti fondamentali per l'erogazione dei pubblici servizi: gli utenti.

La sinergia che viene a crearsi tra azienda e studenti è inevitabile poiché se la prima lavora bene ne beneficiano i secondi, e se questi collaborano essa sarà sempre più efficiente e potrà attirare un numero sempre maggiore di utenti.

Naturalmente tutto questo permette alle Aziende di formulare progetti futuri per migliorare i propri prodotti, come per l'Azienda di Siena che attualmente non è dotata di Urp ma solo di un Ufficio servizi per gli studenti e relazioni con il pubblico: entro il nuovo anno accademico verrà istituito sia l'Urp che l'Ufficio servizi per gli studenti, abbandonando così l'ibridismo che ha dominato sino ad oggi.

Anche l'Azienda di Chieti ha in progetto delle novità, consistenti nell'introduzione del contatto diretto tra l'ufficio responsabile dell'istruttoria sul reclamo presentato e lo studente reclamante, durante l'intera procedura.

Come si vede, la comunicazione tra gli istituti per il diritto allo studio e i loro beneficiari assicura ai primi una posizione dinamica consistente nel continuo apprendimento di nuovi elementi che rappresentano la principale fonte di vita delle A.DI.S.U.

note al capitolo **2**

- 1** La ricerca, coordinata da Alfredo Fioritto, riguarda le carte dei servizi e la gestione dei reclami nelle università italiane ed è stata finanziata con i fondi MIUR 2002-2003.
- 2** Attualmente, l'ufficio è disciplinato dalla delibera G.C. n. 1293 del 22 giugno del 1993.
- 3** Nel progetto presentato dall'Urp della Giunta regionale si legge che: "... le pubbliche amministrazioni devono definire strumenti e criteri per assicurare la qualità dei servizi pubblici e per assolvere i propri compiti istituzionali, in qualità di sensore sia dei disagi che dei livelli di gradimento dell'utenza nei confronti del soggetto erogatore di servizi pubblici".
- 4** *Regolamento degli uffici e dei servizi* della C.C.I.A.A. di Bergamo, art. 2
- 5** *Manuale del Sistema Qualità*, punto 4.1.1. – Politica per la qualità.
- 6** *Rapporto nazionale di valutazione sul Programma di attuazione della carta dei servizi nel Servizio Sanitario Nazionale*, Dipartimento della programmazione, Ministero della sanità, 1996.
- 7** La normativa regionale di riferimento è contenuta nel Piano Sanitario Regionale 1999-2001 e 2001-2003 e nella delibera della Giunta regionale n. 320 del 2000, contenente le linee guida per la tutela dei cittadini.
- 8** Il rapporto viene redatto dal referente reclami della struttura.
- 9** Il reclamo evaso è quello a cui fa seguito una dichiarazione ufficiale dell'amministrazione che può essere: la restituzione del corrispettivo pagato dall'utente per la prestazione del servizio, l'ulteriore erogazione del servizio, la modifica alle procedure di erogazione o l'attestazione di responsabilità.
- 10** Le norme che attualmente regolano il servizio postale sono: Decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 30 gennaio 1996: "Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio" del settore pubblico postale; Decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999: "Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio"; Decreto ministeriale del 9 aprile 2001: "Carta della qualità del servizio pubblico postale"; Delibera CIPE del 22 giugno 2000 (art. 4 sui compiti ed obblighi della società ed attribuzioni del ministero): "Schema di contratto di programma tra il Ministro delle comunicazioni di concerto con il Ministro del tesoro, bilancio e della programmazione economica e Posteitaliane Spa".
- 11** La normativa attualmente in vigore è contenuta nella direttiva del Presidente del Consiglio

dei ministri del 18 settembre 1995, recante lo schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio del settore del gas, e nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 aprile 1999, recante lo schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio del settore idrico integrato.

- 12** Il numero dei reclami si riferisce al periodo che parte dal primo anno di adozione della Carta dei Servizi che per Pisa risale all'anno 1999, per Siena al 2000, per Foggia al gennaio 2001, per Chieti all'inizio dell'anno accademico 2003 e per Perugia all'aprile del 2003.
- 13** Si ricorda che i servizi forniti dalle A.D.S.U. sono rivolti solo agli studenti e, in particolare, a quelli bisognosi e meritevoli.

3 Le componenti essenziali della gestione dei reclami: un'analisi comparata

Samuele Bracci

3.1. La struttura e i responsabili del sistema di gestione dei reclami

119

Questo capitolo contiene un'analisi comparata dei casi presentati in precedenza. Qui, le esperienze vengono lette simultaneamente affrontando gli aspetti essenziali della gestione dei reclami, iniziando da quelli organizzativi per finire con la valutazione dei costi e dei risultati. Si è inoltre cercato di mettere in evidenza gli elementi maggiormente positivi di ciascun caso senza, però, entrare in giudizi di merito sulle esperienze analizzate che, per la loro profonda diversità in termini di dimensioni, ambiti di intervento e tipologia di organizzazione, mal si presterebbero ad una comparazione.

Per implementare ed organizzare un sistema di gestione dei reclami che risulti efficiente ed efficace, il primo passo da fare è quello di definire a priori se la struttura organizzativa per la gestione dei reclami debba essere disposta localmente o centralmente.

Un sistema gestito localmente spesso permette di fornire ai cittadini-utenti risposte più veloci, responsabilizza i dirigenti competenti per il servizio, lascia maggiore margine di scelta nella definizione delle procedure, offre un più elevato livello di competenza del personale addetto alla ricezione del reclamo, infine, garantisce al responsabile un *feedback* diretto sui reclami. I principali svantaggi, invece, consistono nel fatto che, in molti casi, non è possibile effettuare una valutazione complessiva (ad esempio, a causa di procedure o sistemi di gestione molto diversi tra loro); è più complesso condividere le esperienze positive tra le unità che gestiscono i reclami; il cittadino-utente per ottenere informazioni sul reclamo può rivolgersi alla sola unità operativa competente.

Un sistema gestito centralmente attraverso un ufficio apposito (ufficio assistenza clienti, ufficio reclami, Urp), o attraverso un funzionario incaricato, è probabile che garantisca una maggiore tutela al cittadino purché

esista un efficace sistema di controllo e monitoraggio che adotti una procedura di gestione dei reclami unica e omogenea, che consenta una valutazione completa e adeguata alle esigenze dei vertici amministrativi e politici, che riduca i costi di gestione e che disponga di personale più qualificato da impiegare nelle fasi in cui è previsto un contatto con il cittadino-utente (ricezione del reclamo, formulazione della risposta, comunicazione al cittadino-utente). Qualora un sistema centralizzato non sia ben organizzato si possono presentare alcuni inconvenienti, quali, ad esempio, la dilatazione dei tempi di gestione (sono necessari più passaggi tra uffici), l'aumento dei costi (un sistema centrale male strutturato potrebbe prevedere un numero eccessivo di risorse), lo scarso peso della struttura di coordinamento e di controllo con conseguente assenza di legittimazione nello svolgimento delle funzioni (è fondamentale che l'ufficio che coordina e controlla la gestione dei reclami sia alle dirette dipendenze del vertice politico o amministrativo).

Spetta, dunque, a ogni amministrazione e società scegliere la struttura più adatta alle proprie caratteristiche, alle proprie risorse, esigenze, competenze ed obiettivi.

Tra i casi analizzati nell'ambito della ricerca, è stata riscontrata l'esistenza di soluzioni organizzative molto diverse tra loro, di regola riconducibili ad alcune delle caratteristiche dell'amministrazione o della società.

Le amministrazioni che erogano servizi amministrativi, ad esempio, hanno per lo più scelto, anche a seguito di un preciso intervento normativo che delega all'Urp la funzione di raccolta dei reclami, di adottare un sistema di raccolta e risposta centralizzato e di trattamento delle comunicazioni decentrato. È questo il caso della maggior parte delle amministrazioni locali; anche se l'attuale tendenza è quella di garantire ai cittadini la possibilità di presentare i reclami in più punti e strutture, come avviene nel comune di Ravenna, nell'Azienda ospedaliera di Treviglio e nella regione Piemonte, amministrazioni che hanno comunque adottato un efficace sistema di controllo e monitoraggio centralizzato.

Perché una struttura così organizzata funzioni efficacemente, è indispensabile che abbia a disposizione un buon sistema di comunicazione interno, meglio se supportato da risorse tecnologiche e da un software per la gestione dei reclami (preferibilmente sviluppato ad hoc).

Le società che erogano servizi pubblici e che operano in un ambito territoriale piuttosto ristretto, come ad esempio Cogeme Spa e Intesa Spa, preferiscono, di norma, la completa centralizzazione del sistema, dalla ricezione, al trattamento, alla risposta. La decentralizzazione avviene, al limite, a livello di ufficio o di responsabile. Lo stesso avviene per i servizi sanitari che operano a livello locale come l'Azienda Usl di Rimini, dove la gestione dei reclami è stata centralizzata al fine di monitorare l'intero percorso operativo, dalla presa in carico alla risposta definitiva, fino al solle-

cito sugli eventuali correttivi programmati e alla predisposizione dell'analisi periodica.

Particolare è il caso di Posteitaliane Spa, in cui ogni divisione, benché abbia un'articolazione territoriale specifica, molto legata alle attività produttive che svolge, e si organizza tenendo conto delle proprie peculiarità, utilizza procedure e strumenti per la gestione dei reclami pressoché identici. Tutte le divisioni, infatti, adoperano il medesimo software per la gestione dei reclami e si avvalgono del call center unico, struttura centralizzata e unica deputata alla ricezione e raccolta di tutte le comunicazioni (reclami, segnalazioni, lamentele eccetera).

Per quanto riguarda la tipologia e la formazione del responsabile che, nell'ente, si occupa della gestione dei reclami, la ricerca ha mostrato come non esista un'unica figura di responsabile o una formazione specifica. Per il prossimo futuro, la legge n. 150 del 2000 obbliga gli operatori dell'Urp e degli uffici stampa ad avere determinate caratteristiche, ovvero ad aver seguito corsi specifici o ad aver partecipato a un master sulla comunicazione.

In alcune delle amministrazioni analizzate, i responsabili della gestione dei reclami sono dipendenti dell'ente che in precedenza hanno ricoperto incarichi diversi da quelli attuali.

Per quanto riguarda, invece, le figure presenti nelle società che erogano servizi pubblici, il focus è più orientato alla qualità e alla *customer care* (soddisfazione degli utenti) che non alla comunicazione come servizio per il cittadino. I responsabili che si occupano del servizio di gestione dei reclami sono spesso esperti del settore in cui lavorano, con grande esperienza nel campo, conoscenze approfondite di marketing e di *customer care*.

3.2. Gli obiettivi della gestione dei reclami

Un altro importante aspetto emerso dall'analisi riguarda la sostanziale differenza degli obiettivi attribuiti da ogni amministrazione e società alla gestione dei reclami. È stato rilevato, infatti, che gli obiettivi possono essere differenti tra loro, a seconda delle funzioni, degli scopi e delle caratteristiche del soggetto che eroga il servizio, ed è proprio in base a questa sostanziale differenza che ogni amministrazione o società predispose il proprio sistema di gestione.

È indubbio, ad esempio, che enti come le aziende ospedaliere e le aziende sanitarie locali, istituzionalmente dedicati al cittadino-utente, nonostante qualche differenza tra le due tipologie, perseguano come obiettivo prioritario della gestione dei reclami la tutela del cittadino, il miglioramento del servizio prestato e per certi versi anche la diminuzione del contenzioso. Si tratta di servizi spesso essenziali e, non a caso, il primo ufficio istituito dal Mini-

stero della sanità a questo scopo è stato proprio l'Ufficio di pubblica tutela. Altro discorso potrebbe esser fatto per i comuni, le province, le regioni e le camere di commercio, enti in cui la costituzione degli uffici per le relazioni con il pubblico ha in qualche modo facilitato l'entrata in vigore di un sistema formalizzato di gestione dei reclami. Molti enti locali, seppur non obbligati dalla normativa vigente, hanno realizzato un buon sistema di gestione dei reclami per migliorare la qualità di erogazione dei servizi e delle prestazioni, il rapporto col cittadino e, soprattutto, la sua soddisfazione.

In questo caso, ciò che risulta evidente è la volontà, da parte dell'amministrazione, di instaurare un rapporto con il cittadino, coinvolgerlo nella conduzione della *res publica* e migliorare la propria immagine che per troppo tempo è stata negativa o, comunque, non all'altezza delle aspettative dei cittadini. Talvolta, è anche vero che la gestione dei reclami e le analisi per misurare il livello di gradimento da parte dei cittadini vengono utilizzati dalle amministrazioni per cercare di ottenere o mantenere un alto consenso politico; in questi casi, se alle promesse non seguono fatti concreti (miglioramento della qualità erogata, predisposizione di servizi più vicini alle esigenze e alle aspettative dei cittadini eccetera) il cittadino si sentirà ingannato e lo sforzo dell'amministrazione sarà non solo inutile ma, addirittura, controproducente.

In altri settori, invece, la gestione dei reclami è prima di tutto un adempimento normativo. Per il settore dei trasporti, ad esempio, con la legge 273 dell'11 luglio 1995 e il DPCM del 30 dicembre 1998, è stata introdotta la Carta di mobilità che attribuisce alla gestione dei reclami una notevole rilevanza.

In ogni caso, spetta alla singola amministrazione saper e voler sfruttare le potenzialità offerte da un buon sistema di gestione dei reclami. Ad esempio, nei casi di Atvo Spa e Cogeme Spa, la gestione dei reclami viene vista come un mezzo per migliorare il servizio e la soddisfazione degli utenti (fidelizzazione).

Il rispetto delle regole contenute nelle carte dei servizi e la diminuzione del contenzioso sono comunque, per alcune società che erogano servizi pubblici, gli obiettivi prioritari per i quali hanno previsto un sistema di gestione dei reclami.

Per quanto possa risultare evidente che gli obiettivi perseguiti da ogni amministrazione e società siano differenti, essi, in ogni caso, rappresentano i diversi punti di vista rispetto ad una medesima finalità fondamentale che è quella di instaurare un dialogo con il cittadino che aiuti l'amministrazione o la società a migliorare la qualità dei servizi erogati, a rafforzare la propria immagine, a riparare gli eventuali disservizi e ad imparare la lezione dagli errori commessi per evitare di commetterne altri analoghi in futuro.

3.3. La definizione delle comunicazioni dell'utente

“Ogni azienda sanitaria che intenda allestire un sistema di gestione dei reclami dovrebbe iniziare con il dare una definizione univoca al concetto di reclamo, poiché questo è il primo passo per ottenere una base comune, almeno linguistica, tra tutti gli attori interessati: azienda, direttore generale, Urp, cittadini, personale aziendale.”¹

In realtà, non sono molti gli enti e le società che hanno previsto una definizione per reclamo, lamentela, segnalazione o altro. Le aziende sanitarie locali solitamente adottano come definizione di reclamo quella elaborata dal Ministero della sanità che lo identifica come “... qualsiasi espressione di insoddisfazione che richieda una risposta”, definizione, peraltro, anticipata nella presentazione della Citizen's Charter Complaints Task Force². Questa definizione trae forza dalla sua genericità e contribuisce a sviluppare una maggiore interazione tra le amministrazioni e i cittadini, riconoscendo a questi ultimi un ruolo centrale nella definizione: degli standard di qualità; dei processi di erogazione; delle modalità di servizio.

Il caso delle aziende sanitarie e ospedaliere resta, però, un esempio isolato e quasi unico. Per quanto riguarda le questioni se sia giusto o meno definire le comunicazioni, quali di queste debbano essere definite, in base a quali elementi, da chi e a quali livelli debba essere effettuata questa distinzione, è stata riscontrata l'esistenza di più approcci.

Il comune di Pistoia, ad esempio, nella fase di raccolta delle comunicazioni, accoglie tutto ciò che richieda una risposta o un intervento senza distinguere tra reclamo, suggerimento, lamentela o altro. Distinguere, ad esempio, se la comunicazione di una lampadina fulminata sia o non sia un reclamo diventa spesso un'operazione molto soggettiva e, per questo, poco efficace e raramente efficiente. Il comune preferisce, dunque, accogliere ogni tipo di comunicazione come segnalazione, inserirla nella scheda reclamo su diretta indicazione del cittadino, e risolverla indipendentemente da quale sia la sua natura. La differenza viene fatta solo in base al tipo di intervento messo in atto in seguito alla comunicazione e non secondo definizioni stabilite a priori. Dello stesso avviso è anche il comune di Ravenna. Ciò si può probabilmente spiegare pensando al tipo di servizio fornito da questo genere di amministrazioni. Si tratta spesso di servizi offerti a titolo gratuito per i quali il fatto che i disservizi rilevati dal cittadino vengano classificati entro diverse categorie (reclamo, segnalazione, lamentela, proposta, suggerimento eccetera) può non assumere alcun rilievo dal momento che, in ogni caso, non è previsto alcun rimborso o risarcimento. L'importante è comunque che il problema venga risolto e non si verifichi nuovamente.

In realtà, vi sono anche molte società, come la Cogeme Spa, che accolgono tutte le comunicazioni e le richieste provenienti dal cliente e le classifi-

cano come segnalazioni. Al momento del loro trattamento, però, viene comunque operata una differenziazione affidata ad un ufficio che classifica le comunicazioni e le invia ai soggetti competenti.

Un caso diverso è quello della Camera di commercio di Bergamo che ha distinto le comunicazioni in reclamo, segnalazione e suggerimento, dando, per ciascuna di esse, delle definizioni. Il reclamo viene definito come un'azione del fruitore del servizio, presentata in qualsiasi forma e con qualsiasi modalità al soggetto erogatore del servizio, per comunicare che qualcosa non è coerente con le sue aspettative in merito ad uno o più requisiti definiti dalla legge, dalla *Guida ai servizi e/o dal Manuale del sistema qualità*. La segnalazione, definita come un tipo di comunicazione che rileva la presenza di un cattivo funzionamento nelle apparecchiature o nel servizio, ripristinabili con procedure manutentive o con interventi mirati, viene trattata a livello di non conformità, ovvero come un reclamo. Infine, il suggerimento è visto come una comunicazione in cui l'utente denuncia una situazione di disagio e fornisce alcune indicazioni al soggetto erogatore su come vorrebbe che fosse il servizio, in base alle proprie esigenze, bisogni e aspettative.

Analogamente la società Intesa Spa definisce reclamo: "ogni comunicazione dell'utente verso Intesa, presentata in qualsiasi forma e modalità, in cui viene manifestato che qualcosa non è coerente con le sue aspettative, in merito ad uno o più requisiti definiti dalla specifica del servizio, dal contratto, dal regolamento o dalla carta del servizio"³. Non sono invece considerati reclami, quindi trattati con una procedura differente, i suggerimenti dell'utente per la fornitura di un servizio più vicino alle sue aspettative.

Infine, l'Atvo Spa, presenta una ulteriore differenziazione distinguendo le non conformità in gravi e non gravi e in interne ed esterne.

Emerge, pertanto, che sarebbe preferibile che ogni soggetto erogatore definisse le comunicazioni che accoglie, e in particolare il reclamo, in modo generale e senza ricorrere a classificazioni troppo restrittive; scegliesse per sé i termini più appropriati e, se necessario, li differenziasse da servizio a servizio.

Per le amministrazioni comunali, provinciali e regionali potrebbe essere opportuno prevedere una diversificazione tra le comunicazioni rivolte agli organi politici e quelle relative ai processi di erogazione dei servizi. È evidente che non è sempre possibile scindere le due cose, in alcuni casi, infatti, potrebbe essere necessario interessare sia i vertici politici che quelli amministrativi, poiché spesso accade che le scelte politiche influenzino la qualità o le modalità di erogazione di un servizio o l'espletamento di una funzione. Quando possibile, però, è opportuno distinguere tra reclamo all'amministrazione e istanza o petizione al vertice politico (sindaco, giunta comunale, consiglio regionale, presidente della provincia, assessore eccetera).

Una volta stabilite le eventuali definizioni, è fondamentale che vengano diffuse tra i dipendenti e gli utenti, avendo cura di spiegare bene le differenze, in modo da evitare a priori fraintendimenti e ambiguità che danneggerebbero l'immagine e la credibilità dell'ente o della società.

3.4. Le strutture e i soggetti coinvolti

Avere ben chiare l'identità dei soggetti e delle strutture coinvolti nel processo di gestione dei reclami e le rispettive funzioni è importante per realizzare un buon sistema. Nel caso di amministrazioni di grandi dimensioni che erogano molti servizi, è opportuno predisporre e fornire al personale addetto alla gestione dei reclami gli organigrammi delle strutture e le procedure seguite per l'erogazione dei servizi.

I modelli organizzativi più frequenti sono riconducibili a due schemi generici. Il primo prevede l'interessamento di tutte le strutture interne all'amministrazione o alla società nelle attività di gestione dei reclami e la presenza di una struttura centrale che si occupa di monitorare il processo. Il secondo, invece, affida alcune funzioni ad un ufficio centrale (Urp, ufficio qualità eccetera), ad esempio, la ricezione e classificazione della comunicazione, l'assegnazione alla struttura competente, il monitoraggio e la comunicazione all'utente, mentre lascia al responsabile del servizio competente il compito di analizzare il caso, svolgere le ricerche e formulare la risposta da inviare all'utente. I due modelli organizzativi presentano punti di forza e di debolezza e sono da preferire a seconda delle caratteristiche e delle necessità delle singole amministrazioni o società.

Il primo schema illustrato (decentralizzato) viene utilizzato principalmente quando si è in assenza di un ufficio di coordinamento con sufficiente autorità per controllare l'operato delle strutture, perciò il controllo e l'espletamento della funzione di gestione dei reclami viene affidata al direttore o al dirigente competente per il servizio. In questo schema organizzativo è necessario che gli addetti alla gestione dei reclami delle singole strutture siano in grado di effettuare ogni singolo passaggio previsto nella procedura, dalla ricezione all'inoltro della risposta; pertanto le azioni di formazione dovranno interessare un numero maggiore di dipendenti rispetto all'altro schema organizzativo (centralizzato).

Le attività di monitoraggio e di controllo richiedono un minor impegno in termini di coordinamento e risorse impiegate rispetto allo schema centralizzato, in quanto le informazioni relative ai reclami sono registrate, trattate e archiviate in modo omogeneo e già disponibili presso l'ufficio. Un ultimo aspetto da evidenziare riguarda il grado di sensibilizzazione del personale e degli addetti alla gestione dei reclami. Nel caso dello schema

decentrato è fondamentale che all'interno delle singole strutture sia presente una forte cultura del reclamo e i dipendenti siano incentivati nelle attività di raccolta e trattamento delle comunicazioni pervenute dai cittadini.

In ogni caso, è importante che nel processo vengano coinvolti gli organi di vertice, qualunque sia il numero dei soggetti coinvolti e lo schema di riferimento adottato. Questo è un modo per legittimare i soggetti che si occupano della gestione dei reclami e per incentivarli a svolgere nel migliore dei modi il compito affidato loro.

Talvolta, per verificare il rispetto dei tempi di risposta all'utente e l'adeguatezza, l'efficacia e la correttezza, relative al trattamento della comunicazione, è opportuno prevedere un organo di controllo che non sia né l'ufficio di coordinamento (così facendo, però, spesso si introducono problemi relativi alla legittimazione nello svolgimento delle funzioni di controllo), né il vertice politico o amministrativo (di frequente i politici e i direttori, anche se promotori della gestione dei reclami, finiscono per dedicare troppo poco tempo a questa attività). Un possibile candidato potrebbe essere l'ufficio di controllo interno o, in alternativa, si potrebbe pensare ad un ufficio in staff al direttore generale, al presidente o al sindaco.

3.5. Le risorse umane

Le risorse umane sono l'elemento essenziale per poter realizzare un efficiente ed efficace sistema di gestione dei reclami. È indubbio che le caratteristiche del personale, che a vario titolo interviene nel processo, influiscano sul buon funzionamento del sistema. Tra queste, le principali riguardano il tipo di responsabilità attribuite ai dipendenti, la qualità della formazione che ricevono, le azioni di sensibilizzazione e incentivazione attuate per diffondere la cultura del reclamo tra il personale addetto e gli altri dipendenti dell'amministrazione o della società che eroga servizi pubblici (è fondamentale convincere il personale addetto alla ricezione e al trattamento delle comunicazioni che al cittadino è dovuta perlomeno una risposta esauriente e che ogni comunicazione perché possa essere notata e esaminata dai vertici dovrebbe essere quantomeno archiviata).

La prima operazione da compiere è quella di individuare le figure professionali, con i rispettivi ruoli e funzioni. Ad esempio, sarebbe utile indicare e formare almeno un responsabile a cui assegnare il compito di valutare e classificare le comunicazioni e di verificare sia la bontà delle risposte fornite ai cittadini, sia l'efficacia delle eventuali azioni intraprese.

La formazione del personale deputato alla gestione dei reclami è, come già detto, un elemento fondamentale per la buona riuscita del servizio. Una for-

mazione che curi la corretta accoglienza del cittadino-utente, la conoscenza dei sistemi informativi utilizzati e le modalità di risposta più idonee è diventata oggi un aspetto indispensabile per chi eroga servizi pubblici e, soprattutto, per le pubbliche amministrazioni, che si trovano spesso a dover destinare risorse umane già presenti nell'ente con competenze e conoscenze relative solo ad alcuni ambiti dell'amministrazione. La formazione dovrebbe riguardare sia gli aspetti di *customer care* (ascolto e sostegno), sia le tecniche definite con il termine *problem solving* (incentivazione e risoluzione).

Un esempio da citare a questo proposito, anche se non incluso tra i casi studiati, è quello dell'Asl di Asti che per raccogliere le segnalazioni e rispondere adeguatamente al disservizio, affida le funzioni di *problem solvers* ad operatori che devono farsi carico, fra l'altro, dell'accoglimento dei reclami. Ciò significa che i suddetti operatori verranno formati per risolvere, appunto, i problemi. Questo procedimento, in tempi brevi, dovrebbe essere adottato anche dal gruppo Acea di Roma che eroga i servizi di acqua e luce per i settori privato e pubblico.

Dalla ricerca effettuata sugli studi di caso, inoltre, emerge che i corsi di formazione del personale che si occupa di gestione dei reclami riguardano principalmente la qualità e la comunicazione e spesso prevedono attività di affiancamento.

In molti ambiti la formazione è divenuta obbligatoria, un esempio è il regolamento attuativo della legge 150/2000 che interessa il personale degli Urp e degli uffici stampa.

La sempre maggiore autonomia riconosciuta alle amministrazioni regionali e agli enti locali ha fatto rilevare l'inesistenza di differenze significative tra la formazione nelle pubbliche amministrazioni e quella attuata nelle società che erogano servizi pubblici.

Nella maggior parte dei casi, i corsi vengono effettuati con le medesime modalità: agli operatori viene destinata una formazione di gruppo ad opera di consulenti, a cui fa seguito un periodo di affiancamento, nel caso di responsabili e dirigenti. Il dato emerso evidenzia il ricorso a *workshop*, a corsi intensivi e a master, ovvero ad un tipo di formazione più specifica erogata da enti e strutture accreditate (università famose, grandi società di consulenza, enti di ricerca eccetera). I responsabili che hanno sufficiente esperienza acquisita sia sul campo, sia attraverso la formazione, spesso si occupano personalmente di curare la formazione degli operatori e dei dipendenti destinati alla gestione dei reclami. È il caso delle società Cogeme Spa e Intesa Spa e della Camera di commercio di Bergamo.

Ogni ente dispone di una diversa quantità di risorse finanziarie, umane e tecnologiche che possono non avere le medesime competenze e responsabilità e, spesso, utilizza una procedura che in alcuni casi è stata realizzata ad hoc per soddisfare specifiche esigenze. In ogni caso, qualunque siano la struttura organizzativa e i mezzi a disposizione dell'amministrazione o della

società, è necessario che gli addetti alla gestione dei reclami, oltre a frequentare corsi sulla qualità e sulle tecniche di comunicazione, ricevano perlomeno una formazione di base sulla gestione dei reclami che illustri le potenzialità, gli elementi e le componenti essenziali di un sistema efficace e efficiente.

In realtà non è sufficiente formare il personale e dotarlo di strumenti sofisticati o software ben fatti; per ottenere dei buoni risultati è necessario che i dipendenti siano convinti dell'utilità di gestire i reclami e riconoscano al cittadino il diritto di esprimere il proprio dissenso o insoddisfazione riguardo al servizio o alla prestazione erogati.

Per incentivare e motivare il dipendente, alcune amministrazioni ricorrono all'utilizzo di premi. In questi casi è molto facile cadere in errore. Ad esempio, legare il premio al numero dei reclami o agli indicatori percentuali che misurano l'aumento o la diminuzione dei flussi non è opportuno; per premiare e incentivare il personale è necessario utilizzare altri parametri che spingano gli addetti a cercare di raccogliere ogni informazione utile fornita dall'utente nell'ottica di un miglioramento del servizio e di una maggiore tutela del cittadino. Gli incentivi ai dipendenti che gestiscono i reclami potrebbero essere legati al numero di reclami evasi in un certo periodo o ai tempi medi di evasione del reclamo; nel caso invece dei responsabili potrebbe essere opportuno legare il premio al livello di efficacia del servizio di gestione dei reclami. In altre parole, valutare se il cittadino è soddisfatto di come l'amministrazione, o la società, ha gestito il reclamo da lui presentato.

3.6. Le risorse tecnologiche

Saper lavorare in rete condividendo informazioni ed esperienze tra le proprie unità organizzative e le proprie strutture è senza dubbio un buon punto di partenza per implementare un sistema di gestione dei reclami veloce ed efficiente. Non tutte le amministrazioni, però, dispongono delle risorse e delle competenze necessarie per creare un sistema informatizzato. Un archivio informatico centralizzato, accessibile agli operatori che accolgono i reclami e li smistano; ai responsabili dei servizi che assegnano il reclamo per accertarsi della veridicità della comunicazione e decidono gli interventi da effettuare; agli addetti al trattamento dei reclami che effettuano le ricerche, intervengono sui disservizi e predispongono le risposte da fornire ai cittadini; ed ancora, agli organi di controllo preposti e ai vertici amministrativi e politici, è il mezzo che permette di sfruttare appieno le potenzialità del reclamo, inteso come strumento di consultazione e di valutazione.

I responsabili dei servizi possono seguire il reclamo dalla registrazione all'e-

vasione, valutare i volumi di reclami ricevuti, i tempi di risoluzione e di risposta al cittadino, il tipo di intervento effettuato. Il cittadino può avere in tempo reale informazioni sull'iter del suo reclamo: nome del dipendente incaricato, stato del reclamo, tempi previsti di risoluzione (ovviamente il software deve prevedere l'inserimento di tali informazioni sia al momento dell'assegnazione, sia nel corso della lavorazione del reclamo). Dai dati inseriti in archivio relativi al reclamo presentato, alle ricerche effettuate, ai risultati ottenuti, agli interventi predisposti e alla risposta inviata al cittadino con i tempi e i soggetti intervenuti, è possibile ricostruire la storia del reclamo e effettuare valutazioni qualitative e quantitative in itinere ed ex post. Un applicativo che prevede funzioni specifiche, indicatori sintetici, livelli di accesso alle informazioni differenziati rispetto al soggetto (operatore Urp, responsabile del servizio, organo di controllo, vertice politico eccetera) deve innanzi tutto essere progettato valutando le esigenze di tutti gli interessati e, successivamente, deve essere testato accuratamente per un periodo di tempo adeguato.

Talvolta, è opportuno prevedere più stadi di realizzazione del software. Iniziare con un applicativo semplice, che prevede solo alcune delle funzioni descritte, è senz'altro utile. Trascorso del tempo, nel corso del quale i dipendenti hanno assimilato il funzionamento, possono essere introdotte nuove funzioni che, pur rendendo più complessa la gestione informatica del reclamo, verranno acquisite gradualmente dagli utilizzatori, anche da quelli meno esperti.

Negli studi di caso analizzati viene quasi sempre utilizzato un archivio informatico centralizzato, condiviso in rete dalle unità operative che ricevono e trattano i reclami.

Non va, infine, trascurato l'aspetto che riguarda la stesura di rapporti e la realizzazione di attività di monitoraggio. Un sistema informatizzato permette di fornire in tempo reale indicatori, stime, trend e quant'altro, suddividendo i dati, ad esempio, per periodo di ricezione, tipo di reclamo, tempo di lavorazione, esito, struttura competente eccetera; inoltre, può prevedere la stampa di un rapporto periodico e gestire in automatico alcuni passi della procedura per la gestione dei reclami (ad esempio, l'invio dei solleciti alle strutture che non hanno rispettato i tempi, la predisposizione e l'inoltro delle risposte ai cittadini-utenti via e-mail, o attraverso la stampa delle lettere da inviare per posta).

3.7. Le modalità della comunicazione del cliente

Ogni tipo di comunicazione (reclami, lamentele, segnalazioni, proposte, suggerimenti, elogi, ringraziamenti eccetera) dovrebbe essere accolta, regi-

strata e accompagnata almeno da una comunicazione al cittadino. Gli uffici, i servizi e le unità organizzative dell'amministrazione o della società dovrebbero considerarla come un'opportunità per individuare un eventuale disservizio o per conoscere i bisogni, le aspettative, i disagi o, semplicemente, i punti di vista dei cittadini.

La comunicazione è, in ogni caso, un'utile informazione che deve essere registrata, analizzata ed eventualmente utilizzata; pertanto, la raccolta andrebbe incentivata e non ostacolata rendendo complessa la procedura di presentazione del reclamo o ponendo troppi vincoli (quali ad esempio, l'accettazione esclusiva di reclami sottoscritti; l'esibizione obbligatoria di documenti di riconoscimento da parte dei reclamanti; la pretesa che sia solo chi ha usufruito di un servizio a reclamare; o l'ammissione di reclami, lamenti e segnalazioni riguardanti soltanto il non rispetto degli standard di qualità previsti nella Carta dei servizi eccetera), così come spesso purtroppo fanno le società erogatrici di servizi pubblici, tenute a effettuare la gestione dei reclami perché così richiesto nel contratto di servizio o direttamente dalla normativa vigente.

Un atteggiamento analogo, che comporta ovviamente una riduzione del numero di pratiche da trattare, talvolta, si verifica nelle amministrazioni pubbliche che non hanno sufficienti risorse da dedicare a tale attività.

Per seguire la linea suggerita in precedenza, è necessario eliminare quelle azioni che vincolano e/o ostacolano il cittadino nel momento in cui questi decida di comunicare all'amministrazione il proprio disagio o il suo parere riguardo una qualunque scelta che interessi la collettività o l'erogazione di un servizio pubblico. Spetta successivamente all'amministrazione o alla società che eroga il servizio valutare il tipo di risposta da fornire al cittadino e l'eventuale intervento da attivare.

La scelta delle aziende sanitarie e ospedaliere, ad esempio, è stata molto innovativa e mirata a agevolare il cittadino nel momento della formalizzazione della comunicazione. Queste, infatti, accettano i reclami anche se presentati da parenti del paziente (utente), da persone da lui delegate o da associazioni di tutela. Tutto ciò, oltre a comportare un maggiore flusso di informazioni per l'amministrazione, e quindi un aggravio in termini di lavoro, garantisce anche un più elevato livello di tutela dell'utente e uno strumento di controllo più potente nelle mani degli organi preposti.

Un ulteriore elemento fondamentale nella gestione dei reclami riguarda la convinzione da parte del cittadino-utente di essere ascoltato. Gli utenti, infatti, presenteranno reclami se avranno la sensazione che l'organizzazione presti ascolto e utilizzi le osservazioni che ad essa pervengono. Sarà, invece, più difficile che ci siano reclami se c'è una diffusa percezione dell'inutilità del loro eventuale contributo. Infine, è opportuno sottolineare che per agevolare i cittadini nella presentazione del reclamo dovrebbero essere previste più modalità di accesso che rispettino le diverse tipologie di

cittadini e di utenti (ad esempio, le persone anziane necessitano di assistenza durante la formalizzazione del reclamo più delle altre e temono delle ritorsioni nei loro confronti, talvolta hanno problemi per raggiungere lo sportello al pubblico eccetera). È molto importante, dunque, che tutti gli utenti, compresi quelli con particolari difficoltà di comunicazione, vengano messi nelle condizioni di reclamare.

Anche le fonti anonime non devono essere trascurate. Il fatto che un cittadino non voglia esporsi in prima persona certo non autorizza un'amministrazione o una società ad ignorare il contenuto di una lettera o di un messaggio (scritto o orale).

3.8. L'informazione, la comunicazione e l'accesso

Per realizzare una buona azione informativa sulle componenti rilevanti della gestione dei reclami, si dovrebbero utilizzare più mezzi e strumenti, anche poco convenzionali, e riuscire a raggiungere tutte le tipologie di utenti. I contenuti dovrebbero essere il più possibile esaustivi, ma non ridondanti. Si dovrebbero indicare le modalità e i soggetti a cui i cittadini possono rivolgersi per sporgere reclamo; gli orari; i recapiti telefonici; gli indirizzi; gli standard di servizio che ogni utente può attendersi; i termini e i tempi di risposta al reclamo; il diritto ad eventuali ristori, i rimborsi o i bonus; le variazioni nel servizio; le possibili strade perseguibili dall'utente nel caso in cui non dovesse sentirsi soddisfatto dell'intervento o della risposta data dall'amministrazione o dalla società.

Esempi di canali per la diffusione di informazioni sulle modalità di presentazione del reclamo sono: *newsletter*, opuscoli, pieghevoli, articoli di giornali, trasmissioni televisive, manifesti e cartelloni pubblicitari, uffici informazioni e loghi; ma ciò che risulta di particolare importanza è che ogni amministrazione, qualunque tipologia di servizio eroghi, scelga il canale di informazione che più si adatti alle proprie caratteristiche ed esigenze nonché a quelle della propria utenza.

Intesa Spa, ad esempio, pubblicizza i canali di presentazione dei reclami del cliente attraverso indicazioni in fattura e pubblicazioni periodiche. In Posteitaliane Spa, invece, l'informazione fornita alla clientela sui modi con i quali contattare l'azienda o presentare qualunque tipo di richieste e di comunicazioni è stata ampiamente pubblicizzata, soprattutto nell'ultimo periodo: la Carta dei servizi è stata inviata a 30.000 famiglie e allegata all'avantielenco di Seat pagine gialle; il servizio 160, per ogni tipo di richiesta ed esigenza informativa, è stato promosso sui bollettini postali e con depliant specifici che sono stati distribuiti in tutti gli uffici postali e spediti alle famiglie.

L'Atvo ha posto molta cura nella formazione di personale qualificato e nella presentazione di un'immagine di sé fortemente accreditata. Già da molti anni ha, infatti, mostrato particolare attenzione nei riguardi dei propri utenti, predisponendo messaggi e/o questionari mirati alla conoscenza e alla valutazione dei servizi aziendali ed introducendo altresì in ogni punto vendita un registro reclami atto a conoscere le esigenze, le aspettative e le lamentele degli utenti.

È ovvio che quanto appena detto non avrebbe senso se non coadiuvato da un utilizzo sapiente della comunicazione. Ogni documento, depliant, slogan o altro dovrebbe utilizzare un tipo di comunicazione chiara, semplice e comprensibile per tutti.

Da curare, infine, anche l'accesso all'informazione e alle strutture preposte all'accoglienza dei reclami. Fare in modo che le indicazioni su dove è ubicato l'ufficio reclami siano chiare, semplici e ben visibili e che le strutture siano poste in luoghi facilmente raggiungibili.

3.9. La modulistica

Il modulo, sia esso elettronico o cartaceo, è talvolta l'unico interlocutore tra il cittadino-utente che decide di presentare un reclamo e l'amministrazione o la società che eroga il servizio pubblico. Per questo motivo, è fondamentale che la modulistica sia semplice, essenziale, ben strutturata, non si presti a fraintendimenti e indichi con precisione le parti che devono essere compilate dal cittadino-utente e quelle che riguardano il personale addetto alla gestione dei reclami.

Il modulo di reclamo dovrebbe essere, prima di ogni cosa, facilmente reperibile e riconoscibile, magari con il logo dell'ente in alto. Inoltre, dovrebbe evitare di chiedere al cittadino di indicare il tipo di comunicazione, ovvero se si tratta di reclamo, segnalazione, lamentela, proposta, disservizio, avviso, suggerimento eccetera. Questo perché è molto probabile che il cittadino non conosca la classificazione utilizzata dal soggetto ricevente il reclamo, quando questi ne ha prevista e formalizzata una.

Talvolta, è sufficiente capire se il cittadino-utente vuole esprimere uno stato di insoddisfazione, di soddisfazione, oppure vuole semplicemente proporre o suggerire qualcosa.

Nella predisposizione di un modulo devono essere rispettate alcune semplici regole, come quella di lasciare spazio a sufficienza affinché il cittadino-utente riesca a scrivere quanto vuole e quella di indicare le modalità di compilazione (ad esempio, scrivere in maniera leggibile, in stampatello eccetera). Inoltre, è importante procurarsi le informazioni relative alla modalità con la quale il cittadino preferisce ricevere la

risposta, oltre all'eventuale indirizzo, recapito telefonico, indirizzo e-mail eccetera.

La lettera di reclamo delle Posteitaliane Spa, ad esempio, è il modulo predisposto dalla società per segnalazioni o lamentele. Il modulo è disponibile presso tutti gli uffici e le filiali di Posteitaliane, si trova su Internet e, anche quando il reclamo viene presentato in forma verbale (di persona ad un ufficio o per telefono al 160), il soggetto che riceve la comunicazione è tenuto a compilare il documento in ogni sua parte. Il modulo di Posteitaliane Spa è molto dettagliato, richiede attenzione e diversi minuti per essere compilato (dai 10 ai 15 minuti). Questa scelta è stata fatta per ragioni puramente tecniche pur con la consapevolezza di rendere più difficile al cittadino-utente la formulazione del reclamo, perché la completezza e l'eshaustività delle informazioni richieste permettono al personale incaricato di valutare e selezionare nel modo più oggettivo possibile la comunicazione a seconda che sia un reclamo o una lamentela; di attribuire alla comunicazione un certo livello di gravità; di individuare la divisione e la tipologia di servizio a cui imputare il reclamo; di velocizzare la risoluzione del problema e di fornire una risposta al cliente nel minor tempo possibile.

I casi del comune di Ravenna e del comune di Pistoia sono particolari. Entrambi hanno scelto di non utilizzare il modulo di reclamo in formato cartaceo, ma di trattare le comunicazioni, fin dalla loro presentazione, esclusivamente attraverso il canale informatico.

In alcuni casi vengono predisposti dei moduli per effettuare delle comunicazioni al cittadino. La società Intesa Spa, ad esempio, ha un modulo per comunicare al cliente la procedura che seguirà il reclamo inoltrato, il nominativo del dipendente responsabile dell'esecuzione della pratica, i tempi di espletamento, i mezzi a disposizione del cittadino/utente nel caso di risposta sfavorevole; nel caso in cui ricorrano i presupposti (rif. Carta del servizio), il cliente viene informato anche del fatto che il mancato rispetto dei termini da diritto ad un rimborso di un certo importo. Il modulo rispecchia un elevato grado di tutela che la società vuole fornire all'utente.

Infine, il modulo di Cogeme Spa prevede la richiesta e la registrazione di molte informazioni che permettono di mantenere la memoria storica dell'iter seguito dal reclamo. Il modulo è stato pensato come documento unico in cui agiscono e intervengono tutti i soggetti coinvolti nel processo di gestione dei reclami, questo per responsabilizzare e motivare il personale affinché si giunga ad una tempestiva ed efficace conclusione della pratica. Di fatto, i dipendenti incaricati di gestire la richiesta di informazioni e i reclami, nel momento in cui trascrivono quanto accaduto e rilevato, e documentano l'azione intrapresa, assumono un impegno ben preciso anche di fronte alla società.

3.10 Le procedure per la gestione dei reclami

La procedura di gestione dei reclami è il cuore di tutto il sistema. Dare delle indicazioni valide per la sua realizzazione o il suo miglioramento è piuttosto complicato, soprattutto perché ogni organizzazione dovrebbe scegliere il sistema di gestione dei reclami più adatto alle proprie caratteristiche e alle proprie risorse. Comunque, in un'ottica di programmazione e prima implementazione del sistema è possibile segnalare quali siano gli aspetti da garantire: la chiarezza nelle attività, nei servizi e nelle funzioni; la mappatura e il controllo dell'intero processo di gestione dei reclami; l'attribuzione delle responsabilità per ogni singola fase del processo; la predisposizione di un ufficio dedicato alla raccolta, alla classificazione e all'assegnazione delle comunicazioni; la realizzazione di un sistema di monitoraggio e controllo.

Nel comune di Ravenna, fino a qualche anno fa, le proposte ed i disservizi segnalati dai cittadini presso l'Urp venivano riportati su apposito modulo ed inviati tramite fax al servizio competente per ottenere risposta e inviarla direttamente al cittadino. Questa modalità di lavoro, oltre ad allungare i tempi di attesa e a non permettere un facile controllo dell'iter della pratica, è risultata altamente deresponsabilizzante in quanto, prevedendo diversi passaggi, non permetteva di identificare un responsabile unico del procedimento. La soluzione oggi utilizzata è quella di un sistema informatico che permette di migliorare indiscutibilmente la qualità del servizio e di individuare in qualsiasi momento e da un qualunque dei punti a cui il cittadino si rivolge, l'andamento della pratica e la responsabilità di chi sta gestendo l'istruttoria relativa al reclamo.

Un ulteriore aspetto fondamentale è la formalizzazione e la condivisione della procedura, che abbia possibilmente la certificazione di qualità, che sia scritta con un linguaggio chiaro e comprensibile, che sia semplice da seguire e che favorisca una veloce risoluzione dei casi.

L'azienda Atvo, invece, contrariamente agli altri casi analizzati, ha scelto di non utilizzare un'unica procedura in qualunque circostanza, ma di tener conto della specifica tipologia di reclamo presentata e dell'individuazione del responsabile come discriminante rilevante per una gestione e un trattamento della comunicazione differenziati. È importante sottolineare, inoltre, che in Atvo è previsto che, al termine della procedura, a seguito dell'intervento sul servizio non conforme, questo venga ricollaudato per verificare che soddisfi i requisiti di conformità previsti. Nelle altre amministrazioni o società, dove la tipologia di servizi erogati non è assimilabile a qualcosa di tecnico, la fase di ricollaudato potrebbe essere equiparata ad una sorta di verifica sull'efficacia della soluzione adottata.

Per effettuare un'accurata analisi e fornire un quadro della situazione esattivo dovrebbero essere esaminate e commentate le singole fasi distinte per

tipologia di amministrazione. Tale impostazione è stata abbandonata sin dall'inizio in quanto si è voluto realizzare un testo sintetico e veloce da leggere che desse informazioni immediatamente fruibili. Pertanto si è preferito concentrare l'analisi solo su alcune fasi, la cui importanza sembra essere spesso sottovalutata.

3.10.1 La ricezione

Una fase importante della procedura è la ricezione dei reclami.

Un caso particolare è quello costituito da Posteitaliane Spa che ha messo a disposizione dei suoi clienti una struttura multicanale: "Poste risponde", con lo scopo di facilitare l'accesso ai clienti, istituire un canale complementare rispetto a quello postale e riuscire a realizzare un percorso tracciato e misurabile rispetto al quale definire degli ambiti di miglioramento. Si tratta di un call center unico che costituisce, per il reclamo e molte altre comunicazioni, l'unico portale di accettazione centralizzato.

La comunicazione: lamentela, segnalazione o reclamo che sia, può essere ricevuta da tutti gli uffici postali, dai responsabili d'area, dalle filiali, dalla sede centrale o direttamente dal call center unico. Se la comunicazione viene inviata o presentata presso la Direzione centrale, questa inserisce il reclamo direttamente nell'archivio centrale, il medesimo utilizzato dal call center. Nel caso in cui la comunicazione venga presentata per iscritto (lettera o fax, su carta libera o modulo) alla casella postale 160 di Perugia o ad un qualunque ufficio o struttura di Posteitaliane Spa, la stessa viene trasmessa via fax al call center che provvederà a immettere i dati nell'archivio centrale. Se invece la comunicazione è telefonica e viene fatta direttamente al 160, gli operatori, che hanno ricevuto apposita formazione e sono guidati nella risposta da istruzioni chiare e univoche, inseriscono il reclamo o la lamentela nel data base e la assegnano alla divisione competente in base al servizio interessato. Nel caso in cui vi siano dei dubbi sulla natura della comunicazione, questa viene registrata come lamentela, segnalata come urgente (dal momento che il sistema permette soltanto di mutare una lamentela in reclamo e non viceversa) e inviata alla divisione competente che avrà cura di esaminarne la natura ed eventualmente considerarla come reclamo. Viene infine tenuta in particolare considerazione la comunicazione segnalata come urgente e, pertanto, trattata con priorità rispetto alle altre. I reclami la cui competenza è poco chiara, vengono inviati all'Ufficio *internal auditing* e qualità che si occupa di assegnarli ad una divisione.

Anche il comune di Ravenna rappresenta un esempio significativo nel suo genere. I punti a cui i cittadini si possono rivolgere (per posta o presentandosi di persona) per inoltrare un reclamo o una richiesta sono molte

plici: l'Urp centrale; gli Urp delle circoscrizioni; il Gabinetto del sindaco; le segreterie degli assessorati; i singoli servizi. Per il comune, infatti, è fuorviante costringere i cittadini ad utilizzare un unico servizio per presentare i propri reclami, essendo diversi i soggetti sul territorio che assolvono alla funzione di servizio.

Sarebbero sufficienti, perciò, come già detto, per questa fase della procedura, un maggior coordinamento fra i soggetti coinvolti nella gestione dei reclami e l'individuazione di un soggetto (preferibilmente l'Urp) che funga da garante del buon andamento dell'iter del reclamo.

3.10.2 La classificazione

136

Seconda, rilevante, fase della procedura è quella della classificazione. In ogni amministrazione, sarebbe opportuno prevedere una funzione che permetta di selezionare le comunicazioni che arrivano secondo i criteri di conformità e non conformità e per competenza (divisione, area, servizio, ufficio eccetera), oppure diffondere, tra amministrazioni analoghe, un documento che permetta una classificazione *ex ante* e univoca.

I reclami ricevuti da Trenitalia Spa, ad esempio, vengono protocollati, classificati per tipologia di contenuto (attenzione all'ambiente, comfort viaggio, informazione clientela, integrazione modale, livello del servizio, offerte commerciali, personale di *front-line*, pulizia, regolarità del servizio e puntualità, ringraziamenti, servizi aggiuntivi, servizi per viaggiatori con handicap, sicurezza viaggiatori, sicurezza personale e patrimoniale, varie) e, infine, chiusi se risolti oppure lasciati aperti se in attesa di risoluzione. Nell'Azienda Usl di Rimini, come nella maggior parte delle aziende sanitarie locali, i reclami vengono distinti per tipologie secondo una classificazione condivisa, ormai da qualche tempo, a livello regionale, che comprende: aspetti relazionali (umanizzazione, informazioni, tempo d'attesa, aspetti alberghieri e comfort, strutture/logistica); aspetti organizzativi e burocratico-amministrativi; aspetti tecnico-professionali, richieste improprie.

La classificazione, elemento rilevante, viene fatta periodicamente e centralmente dal responsabile del procedimento e sempre supervisionata dal responsabile Urp.

Nella Cogeme Spa, la classificazione avviene secondo la natura delle comunicazioni, infatti, l'Ufficio utenze, che riceve tutte le segnalazioni telefoniche e quelle agli sportelli, le smista secondo la loro natura: nel caso di richieste d'informazione o di spiegazioni risolvibili telefonicamente o verbalmente senza registrazione alcuna, l'operatore dell'Ufficio utenze risponde al cliente; nel caso invece di richieste d'informazioni approfondite o di reclami telefonici, l'operatore richiede al cliente l'invio di una segnalazione scritta e firmata o la compilazione del modulo "Reclamo o

richiesta d'informazioni". Il modulo viene, quindi, consegnato all'Ufficio protocollo che smisterà la segnalazione cartacea all'Ufficio immagine, se si tratta di richiesta d'informazioni, o all'Ufficio qualità, sicurezza e ambiente, se si tratta di reclamo.

Un'analisi che dovrebbe essere prevista, soprattutto nei casi in cui si è in presenza di consistenti flussi di comunicazioni da parte dell'utente, è quella sullo stato delle comunicazioni stesse, questo per ribadire il ruolo centrale che il cittadino-utente dovrebbe ricoprire.

3.10.3 La risposta

La risposta è un altro elemento da non sottovalutare, perché rappresenta il secondo momento di contatto con il cliente-utente, in cui può avvenire la "riappacificazione" e può essere ristabilita la fidelizzazione.

Le modalità di risposta possono essere molto numerose ed è importante utilizzare quelle più adatte e idonee alla situazione.

Si potrebbe ad esempio, come fa Posteitaliane Spa, chiedere all'utente stesso, nel momento in cui presenta il reclamo, secondo quale canale desidera venire contattato (lettera, telefono, fax, e-mail). In alcuni casi le divisioni preferiscono far gestire le risposte telefoniche agli operatori del call center unico che, avendo ricevuto apposita formazione, sono dal punto di vista professionale i più adatti a svolgere tale compito. In questo modo è possibile ridurre i tempi della telefonata, stabilire un migliore contatto con il cliente e ottenere un maggiore consenso.

Trenitalia Spa preferisce interloquire con l'utente per telefono, modalità più veloce e chiara e che permette spesso di abbassare i toni della polemica tanto che il reclamo viene risolto al primo contatto.

I tempi, che dovrebbero essere sempre rispettati, e i contenuti della risposta sono i due elementi da tenere in maggiore considerazione

L'Azienda Usl di Rimini, ad esempio, nella risposta all'utente dichiara, in modo esplicito, che: la presentazione di reclamo formale non impedisce né pregiudica eventuali impugnative in via giurisdizionale, ai sensi del comma 5 dell'art. 14 del d.lgs. 502/92, come modificato dal d.lgs. 517/93; qualora l'utente non si ritenga soddisfatto della definizione del reclamo, potrà chiedere il riesame del caso attraverso le Associazioni di volontariato e di tutela dei diritti degli utenti, con apposita comunicazione scritta, entro 15 giorni dal ricevimento della risposta, specificandone le motivazioni.

Intesa Spa, invece, introducendo un elemento innovativo e molto importante, invia a casa del cliente che ha reclamato una lettera in cui indica: lo stato del reclamo, le opportunità e i diritti di rimborso previsti, ma anche l'informazione, in caso di risposta sfavorevole, relative all'inoltro di ulte-

riore reclamo da rivolgere: alle Associazioni dei consumatori, all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, secondo quanto previsto dalla legge del 14 novembre 1995, n. 481; al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, presso il Ministero dei lavori pubblici.

Da citare, inoltre, la prassi diffusasi tra molte amministrazioni, di rilasciare una ricevuta, cartacea o informatica a colui che presenta il reclamo.

3.11. La valutazione dei reclami e gli indicatori

Un sistema per la gestione dei reclami, per quanto possa essere ben strutturato, può essere inefficace o inefficiente nel caso in cui le informazioni raccolte non vengano trattate e analizzate in modo approfondito, differenziando i risultati e prevedendo indici di sintesi.

L'analisi delle comunicazioni, oltre che quantificare il numero dei reclami, dovrebbe fornire risposte esaurienti a domande del tipo: "Quali sono i cittadini che reclamano?"; "Quali sono i disservizi che l'amministrazione ritiene gravi?"; "Con quale frequenza si verificano disservizi ritenuti gravi?"; "In quali periodi dell'anno vengono presentati il maggior numero di reclami?"; "Quante volte l'utente che presenta un reclamo suggerisce anche una possibile soluzione al problema?"; "Quante volte si interviene sul processo di erogazione del servizio a seguito di uno o più reclami presentati dai cittadini?"

Nel dare una risposta a queste domande, un fattore che non deve essere trascurato è l'attendibilità delle informazioni. La qualità dei dati è la prima premessa per poter utilizzare appieno le potenzialità di un buon sistema di gestione dei reclami e dipende soprattutto dal modulo predisposto per la presentazione. Questo deve essere di semplice compilazione e per quanto possibile deve permettere di raccogliere le sole informazioni necessarie a trattare il reclamo in modo accurato e differenziato. La scelta di un modulo molto lungo, anche se chiaro e completo, come nel caso di Posteitaliane Spa, può a volte disincentivare il reclamo, però, più di altri permette di effettuare analisi molto approfondite, come ad esempio: valutare il numero di reclami suddivisi per tipologia, quantificare i reclami inevasi per divisione competente, calcolare i tempi medi di lavorazione eccetera. Inoltre, i dati raccolti includono le modalità secondo le quali l'utente desidera ricevere le informazioni relative al trattamento del reclamo. In questo modo Posteitaliane Spa garantisce i diritti sanciti nella direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994.

Le analisi sui reclami che vengono effettuate ed i tipi di indicatori costruiti si differenziano principalmente in funzione dell'uso che ne viene fatto dall'amministrazione o altro soggetto (società, azienda eccetera): uso pre-

valentemente interno; uso interno ed esterno.

Nel primo gruppo rientrano le amministrazioni, le società e le aziende che hanno come obiettivi il miglioramento della qualità dei servizi erogati, la tutela dei diritti dei cittadini, la massimizzazione del profitto o la minimizzazione delle perdite, il rispetto dei requisiti di qualità necessari per il rinnovo della certificazione e, in alcuni casi, l'ottenimento del consenso politico.

Il comune di Pistoia, il comune di Ravenna, la regione Piemonte e la Camera di commercio di Bergamo, come si è visto nel capitolo precedente, hanno spontaneamente deciso di adottare un sistema per la gestione dei reclami poiché per loro non sussiste alcun obbligo normativo in materia di reclami.

Le analisi sono mirate principalmente ad individuare le criticità ed a rimuoverne le cause, a minimizzare i tempi di risposta e a valutare la percentuale di reclami evasi rispetto a quelli accettati.

Per quanto riguarda il secondo gruppo la situazione è leggermente diversa poiché i soggetti, oltre ad avere delle esigenze interne all'amministrazione, hanno degli adempimenti normativi o contrattuali ai quali attenersi.

In particolare, Posteitaliane Spa, Trenitalia Spa, la società Intesa di Siena, l'Azienda ospedaliera di Treviglio, l'Azienda Usl di Rimini, la società Cogeme e l'Atvo utilizzano le informazioni ricavate dalla gestione dei reclami non solo per migliorare la qualità dei servizi offerti, ma anche per un'ulteriore finalità; esse sono tenute a redigere periodicamente dei rapporti di monitoraggio sull'andamento dei reclami pervenuti che devono essere consegnati, in alcuni casi, all'autorità competente, in altri casi, all'ente titolare del servizio (ad esempio, nel caso di Posteitaliane i rapporti vengono redatti per il Ministero delle comunicazioni, mentre la società Trenitalia li consegna al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Il monitoraggio dei tempi medi di risposta al reclamo e l'indicazione dei termini massimi entro i quali l'amministrazione o altro soggetto è tenuta (per legge o per impegni presi) a rispondere ai reclami presentati dai cittadini-utenti sono presenti in tutti i casi analizzati. In particolare, il parametro che individua i tempi massimi di risposta assume un ruolo fondamentale nella definizione del contratto di servizio. Nella maggior parte dei casi, in linea con quanto previsto dal decreto Ciampi del 1994, il termine massimo viene fissato in 30 giorni, anche se non mancano casi in cui è assente o per i quali il termine massimo viene sostituito con il valore medio. Gli indicatori previsti nei diversi sistemi di *reporting* sono elencati qui di seguito.

- n. reclami presentati / n. comunicazioni
- n. reclami accettati / n. comunicazioni
- n. reclami accettati / n. reclami presentati
- n. reclami evasi / n. reclami accettati

- n. reclami evasi a cui ha fatto seguito una modifica del processo di erogazione / n. reclami accettati
- n. rimborsi / n. reclami presentati
- n. rimborsi / n. reclami accettati
- n. reclami presentati nel periodo (t) – n. reclami presentati nel periodo (t-1)] / n. reclami presentati nel periodo (t-1)
- n. reclami accettati nel periodo (t) – n. reclami accettati nel periodo (t-1)] / n. reclami accettati nel periodo (t-1)
- tempo medio di risposta ai reclami presentati
- tempo medio di risposta ai reclami accettati
- tempo medio necessario per evadere i reclami accettati.

In alcuni casi il modello di analisi determina gli indicatori elencati anche in funzione delle aree di competenza interne all'amministrazione, ai servizi, alle aree geografiche in cui si è verificato il disservizio, alle tipologie di reclami, alle modalità di presentazione del reclamo e ad alcune caratteristiche degli utenti (età, sesso, professione, residenza eccetera).

3.12 Gli output prodotti

La gestione dei reclami diventa uno strumento utile nel momento in cui le informazioni raccolte vengono rese disponibili sia per i decisori politici, sia per il management della struttura sotto forma di indicazioni o spunti da seguire per migliorare la qualità dei servizi forniti e per ottimizzare il processo di erogazione.

L'unità organizzativa a cui compete la gestione dei reclami (solitamente l'Urp o l'ufficio responsabile per la qualità) deve redigere periodicamente dei resoconti in cui sintetizza le informazioni rilevanti e le attività intraprese. I rapporti redatti devono variare in funzione del destinatario; ai vertici è utile fornire dati complessivi e di settore, mentre per i responsabili di area o di servizio è necessario redigere rapporti più dettagliati in cui vengano evidenziate, ad esempio, le eventuali criticità riscontrate, le eventuali soluzioni adottate e gli indicatori relativi al servizio.

Nel caso del comune di Pistoia, ogni sei mesi viene prodotto un rapporto sullo stato delle relazioni con il pubblico; una copia del documento viene consegnata al sindaco, ai membri della giunta comunale, ai consiglieri comunali, alle aziende collegate, ai dirigenti e ai funzionari dell'amministrazione. Per questi ultimi il rapporto viene corredato da una o più schede relative ai servizi di cui il soggetto è responsabile.

L'ufficio per le relazioni con il pubblico della Camera di commercio di Bergamo realizza e diffonde rapporti per uso interno. Nei documenti vengono esaminati e messi a confronto dati relativi a diversi periodi di riferimento.

Queste informazioni vengono utilizzate per individuare eventuali tendenze, comportamenti legati a particolari periodi dell'anno ed anche per valutare l'attività svolta dall'amministrazione relativa alla gestione dei reclami.

L'Atvo produce un rapporto dove vengono elencate e valutate le azioni correttive effettuate; un rapporto sulle azioni preventive messe in atto per rimuovere le cause potenziali di disservizio (non conformità) ed un altro ancora contenente l'analisi storica e statistica delle non conformità. I rapporti semestrali contenenti le analisi delle non conformità sono inoltrati alla Direzione generale ed in copia ai responsabili dei vari settori aziendali.

L'output prodotto non deve essere solo un rapporto di analisi rispetto ai disservizi, ma deve contenere anche altre specifiche, come ad esempio, la valutazione dei reclami trattati, una sintesi degli interventi effettuati sul momento per risolvere il disservizio, un rendiconto dei risultati ottenuti, un rapporto sulle eventuali modifiche apportate ai processi di erogazione. I rapporti realizzati dagli uffici a cui compete l'analisi dei reclami dovrebbero, inoltre: individuare chiaramente il volume di reclami, suddivisi secondo le diverse categorie; includere raffronti con gli standard di servizio promessi e con i risultati raggiunti in periodi precedenti; comprendere un'analisi qualitativa dei "temi chiave" per illustrare i dati quantitativi e far emergere le aree critiche; proporre azioni per il miglioramento

Solo in alcuni casi esaminati si nota una maggiore attenzione a produrre informazioni che possano essere utilizzate dai responsabili dei servizi e dai dirigenti per individuare criticità ed intervenire tempestivamente. Nella maggior parte dei casi i rapporti prodotti si limitano a conteggiare per tipologia i reclami tralasciando l'analisi sull'efficacia dell'attività svolta e gli eventuali commenti o valutazioni di carattere qualitativo, ad esempio, sugli esiti dei reclami o sulle segnalazioni che il soggetto erogatore non accetta o non classifica come reclami.

Un ulteriore elemento riguarda il coinvolgimento dei cittadini nel processo di comunicazione delle informazioni. Gli utenti devono essere periodicamente informati sulle attività che l'amministrazione (o altro soggetto erogatore di servizi pubblici) realizza in merito alla gestione dei reclami, sia in termini di risultati, sia in termini di risorse impiegate.

Sono molti i casi in cui le comunicazioni effettuate ai cittadini-utenti permettono all'amministrazione, società, azienda o altro, di migliorare la propria immagine e di fidelizzare l'utente, oltre che dimostrare con i fatti che migliorare il servizio e tutelare i diritti dei cittadini sono due priorità fondamentali che il soggetto erogatore intende garantire all'utenza.

Tra i casi analizzati è da segnalare quello dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico della Camera di commercio di Bergamo, che realizza e diffonde rapporti fra gli utenti per informarli sui risultati ottenuti dall'ente in merito ai cambiamenti apportati ai servizi e al volume di reclami trattati.

Anche il comune di Pistoia realizza mensilmente una pubblicazione rivolta ai cittadini nella quale riassume i principali dati relativi alla gestione dei reclami.

Talvolta, il monitoraggio dei reclami è espressamente richiesto nell'ambito del contratto di servizio o nelle indicazioni fissate dal legislatore per la definizione delle carte dei servizi dei vari settori. I rapporti hanno una cadenza prestabilita, devono riportare alcuni indicatori che permettono di stabilire il rispetto dei parametri definiti nel contratto di servizio e devono, infine, essere redatti e consegnati ai soggetti titolari del servizio o a quelli a cui compete il controllo.

Un soggetto erogatore dovrebbe essere interessato a conoscere le risposte che i cittadini darebbero a domande del tipo: "Gli utenti che hanno presentato un reclamo sono soddisfatti della risposta ricevuta o del modo in cui l'amministrazione ha agito?"; "Il problema esposto dall'utente è stato risolto in modo da evitare che si ripeta in futuro?"; e ancora "L'utente ritiene di aver ricevuto un risarcimento adeguato per il disservizio subito?". Le informazioni ricavate permetterebbero, infatti, ai decisori politici e ai vertici amministrativi di comprendere le aspettative dei cittadini-utenti relative ad un reclamo e di valutare l'efficacia dell'attività svolta al riguardo dal soggetto erogatore.

Tra i casi analizzati emerge lo scarso utilizzo di tecniche per la valutazione della soddisfazione dei cittadini-utenti in merito alla gestione dei reclami. La valutazione sul gradimento da parte dell'utenza (*customer satisfaction*), che nel caso specifico viene denominata *citizen satisfaction*, permetterebbe di intervenire sull'erogazione dei servizi, sulla pianificazione di attività di comunicazione istituzionale ed, in modo diretto, sulle attività relative al trattamento dei reclami.

Tentativi in questa direzione sono stati effettuati dall'azienda dalla Camera di commercio di Bergamo, dall'Azienda Usl di Rimini che ha realizzato un'analisi di *customer satisfaction* sulle risposte fornite ai cittadini-utenti che si sono rivolti all'Urp (richiesta di informazioni, segnalazioni, reclami eccetera) e da Posteitaliane Spa che ha valutato il livello di gradimento del servizio offerto dal call center interno a cui compete lo svolgimento di parte delle attività riguardanti la gestione dei reclami (ricezione, prima classificazione, assegnazione all'unità organizzativa competente).

3.13. I costi di realizzazione, di gestione e i risultati ottenuti

La scelta di implementare un sistema specifico per la gestione dei reclami, dipende sia dall'entità dei costi che l'amministrazione, società, azienda o altro può affrontare per la realizzazione, sia dall'impegno in termini di

risorse umane e finanziarie necessario alla relativa gestione. Prima di investire sulla realizzazione di un sistema che permetta di trattare i reclami, è necessario effettuare delle analisi mirate a quantificare i costi ed i benefici che ne deriverebbero.

I costi si dividono in costi di realizzazione (una tantum) e costi di gestione (costi fissi e variabili). Nei casi esaminati non è stato sempre possibile risalire ai costi effettivamente sostenuti dai soggetti. Talvolta, si è dovuto ricorrere a stime sia dei costi delle risorse impiegate, sia delle ore di lavoro dedicate alle attività in esame; pertanto, i risultati riportati nelle descrizioni dei casi studiati devono essere considerati come dei valori di riferimento.

I costi iniziali di investimento sono di varia natura, tra questi, i principali sono quelli relativi all'acquisto di risorse tecnologiche e nuove strutture necessarie per ricevere, trattare e archiviare i reclami (ad esempio: computer, scanner, modem, telefoni, materiali e mobili d'ufficio, postazioni telefoniche, reti intranet, applicativi software eccetera); all'attivazione di abbonamenti di posta elettronica; alla realizzazione di pagine che permettano all'utenza di presentare i reclami; alla realizzazione di procedure interne e alla formazione del personale.

Nei casi esaminati, le spese più ingenti sono state sostenute dalla Camera di commercio di Bergamo, da Posteitaliane Spa e da Trenitalia Spa. Negli altri casi le spese sono state minime, grazie al recupero di risorse interne all'azienda, ed hanno riguardato principalmente la formazione del personale (dipendenti e dirigenti).

Per quanto riguarda i costi di gestioni, fatta eccezione per Posteitaliane Spa, le quantificazioni sono state effettuate in funzione di: ore lavorate per le attività di gestione dei reclami; costi di formazione e aggiornamento del personale; costi relativi a consulenze (informatiche, organizzative eccetera). Le attività relative alla gestione dei reclami vengono svolte, il più delle volte, da uffici o unità organizzative a cui competono anche altre mansioni. L'imputazione dei costi di gestione è stata, dunque, effettuata in base al tempo impiegato dalle singole risorse interessate all'attività⁴. In altri casi, ci si è limitati ad indicare gli importi dichiarati dai responsabili del servizio e, in altri ancora, non è stato possibile effettuare alcuna stima.

La stima dei costi dovrebbe essere confrontata con quella dei benefici prodotti dall'introduzione del sistema di gestione dei reclami. Il valore aggiunto deve essere stimato in termini di tutela dei diritti dei cittadini, di miglioramento della qualità dei servizi, di diminuzione del contenzioso, di miglioramento dell'immagine e di fidelizzazione del cittadino-utente. Nel caso delle amministrazioni locali, immagine e fidelizzazione possono essere sintetizzati con il termine "consenso politico" e, spesso, risultano essere i principali obiettivi per i quali l'amministrazione ha scelto di aprire le porte all'utente insoddisfatto che protesta e pretende.

Allo stato attuale, nessuno dei soggetti esaminati ha previsto un'analisi dei

costi benefici, tranne Trenitalia Spa che sta tentando di valutare, anche se per adesso non in modo sistematico, l'andamento dei costi relativi al contenzioso rispetto al volume dei reclami trattati.

Tra i principali risultati riscontrati, per primo, merita di essere menzionato il cambiamento avvertito in molte amministrazioni e soggetti erogatori di servizi di pubblica utilità. Nella maggior parte dei casi, infatti, si è riusciti a cambiare atteggiamento a favore e di una cultura pro reclamo in cui è fondamentale offrire un servizio di elevata qualità che sia conforme alle aspettative e ai bisogni del cittadino-utente. Cambiare la mentalità del personale è stato senza dubbio il lavoro più difficile che ha richiesto molte energie, tempo e volontà. Ciò è stato possibile grazie ad un "mix" di situazioni che hanno preparato la strada ad una nuova concezione di servizio pubblico; tra queste la formazione del personale, le riforme amministrative realizzate nell'ultimo decennio e il turnover sono gli elementi che più hanno influito.

Tutto ciò ha ovviamente comportato un reale miglioramento dei servizi erogati ed una maggiore personalizzazione rispetto a categorie di cittadini-utenti che sempre più di frequente richiedono caratteristiche particolari ai servizi di cui fruiscono.

La società Posteitaliane, l'Azienda ospedaliera di Treviglio, la Camera di commercio di Bergamo e le società Cogeme e Atvo hanno concretamente notato un miglioramento dei rapporti con l'utenza. Nei primi tre casi le dichiarazioni sono corroborate dai dati relativi alle indagini di *customer satisfaction* effettuate per valutare il gradimento da parte dell'utenza sui servizi erogati. Infine, il comune di Ravenna, Trenitalia Spa, l'Azienda Usl di Rimini e il comune di Pistoia sottolineano tra i risultati una netta diminuzione nei tempi di evasione dei reclami e un aumento della percentuale di reclami evasi sul totale dei reclami accolti, anche grazie all'adozione di sistemi informatizzati che consentono di razionalizzare ed ottimizzare il flusso dei reclami.

Infine, la Cogeme Spa ha utilizzato la gestione dei reclami come uno strumento di controllo della qualità dei servizi di cui è titolare ma non erogatore. Successivamente all'introduzione del sistema di gestione dei reclami i soggetti esterni, di cui si avvale la società per l'erogazione di alcuni servizi, sentendosi maggiormente responsabilizzati hanno dimostrato una maggiore attenzione alle esigenze dell'utente ed in generale alla qualità del servizio erogato.

note al capitolo 3

- 1** Ministero della sanità, Dipartimento della Programmazione, I LABORATORI 4 - *Il sistema di gestione dei reclami: riferimenti metodologici e esperienze*, Quaderni della carta dei servizi sanitari, dicembre 1997, p. 23.
- 2** La Citizen's Charter Complaints Task Force, istituita nel 1993, ha pubblicato un libretto dal titolo *Effective complaints systems, principles and checklist*.
- 3** Carta dei servizi di Intesa Spa.
- 4** Per i casi in cui si disponeva di informazioni dirette, le stime sono state calcolate prendendo il numero delle ore lavorate e moltiplicandole per il costo orario delle singole figure professionali interessate. Per quanto riguarda le spese per le attività di formazione sono stati considerati i costi sostenuti per i corsi e quelli imputabili alle giornate di lavoro che il dipendente ha utilizzato per la formazione.

Lista di controllo per la corretta ed efficiente gestione dei procedimenti di reclamo

Roberta di Pasquale

Premessa

Sulla base delle indicazioni emerse dai casi studiati nel corso dell'indagine abbiamo ritenuto utile definire una lista di controllo che sintetizzi tutti gli aspetti organizzativi e funzionali che ricorrono nella gestione dei reclami. La lista è pensata come un vero e proprio strumento di lavoro per le amministrazioni e per gli operatori.

SEZIONE 1

“ In qualsiasi ente, l'obiettivo di un buon sistema di gestione dei reclami deve essere chiaro e condiviso dai dipendenti, dai dirigenti, dai vertici e da tutti quei soggetti che ne sono coinvolti ”

L'organizzazione

OBIETTIVI DELLA GESTIONE DEI RECLAMI

- Obiettivo fondamentale della gestione dei reclami deve essere quello di migliorare il servizio e l'immagine dell'ente, riparare il disservizio e imparare la lezione dagli errori commessi per evitare di commetterne altri analoghi in futuro.

Per fare questo:

- È necessario che il vertice politico e/o amministrativo o la dirigenza di ogni ente riconoscano e dichiarino espressamente, ad esempio attraverso regolamenti, circolari o statuti interni, che la gestione dei reclami è uno degli elementi costitutivi della *mission*.
- È fondamentale organizzare corsi di formazione, seminari ed incontri di sensibilizzazione in grado di diffondere la **cultura del reclamo** tra i decisori e tra i dipendenti che dovrebbero interiorizzare il fatto che il cittadino-utente ha diritto ad

SEZIONE 2

Ogni soggetto erogatore dovrebbe definire le comunicazioni che accoglie, e in particolare il reclamo, senza ricorrere a classificazioni troppo restrittive, scegliendo per sé i termini più appropriati e se necessario differenziandoli da servizio a servizio

un servizio efficiente ed efficace e che merita rispetto. La gestione dei reclami dovrebbe essere riconosciuta come uno dei principali strumenti atti ad instaurare un dialogo costruttivo tra amministrazione e utente e ad accrescere la fiducia che il fruitore del servizio ha nei confronti del soggetto erogatore, dimostrando che il reclamo non è un atto inutile e non ascoltato, ma un elemento dal quale sia l'amministrazione, sia l'utente possono trarre benefici.

DEFINIZIONE DELLE COMUNICAZIONI EFFETTUATE DALL'UTENTE

- ▶ Individuare e stabilire le tipologie di comunicazioni accettate dall'ente, definirle e diffonderle tra i dipendenti e gli utenti avendo cura di distinguere cosa si intende per comunicazione, cosa per segnalazione, suggerimento, proposta e reclamo, senza dar spazio a fraintendimenti e ambiguità che danneggerebbero l'immagine dell'amministrazione.
- ▶ Non classificare le comunicazioni in maniera troppo rigida evitando, così, che venga lasciato poco spazio a tutti quegli utenti, reali e potenziali, che per qualche valida ragione hanno deciso di comunicare la loro insoddisfazione al soggetto erogatore.

SEZIONE 3

Aver ben chiaro chi sono e quali funzioni svolgono i vari soggetti, interni ed esterni, coinvolti nella gestione dei reclami rappresenta il primo passo per l'implementazione di un buon sistema di gestione

SOGGETTI COINVOLTI NEL PROCESSO

- ▶ Individuare tutti i soggetti coinvolti nel processo di gestione dei reclami e costruire con questi un rapporto chiaro e fluido, specificando: modi, tempi, competenze, procedure, diritti dell'utenza e benefici per l'amministrazione.
- ▶ Organizzare in modo efficiente le strutture dell'ente deputate alla gestione dei reclami per evitare inutili sovrapposizioni di compiti e funzioni che, oltre a comportare sprechi di tempo e denaro, potrebbero creare incongruenze nelle risposte fornite al cittadino, nonché diffondere una cattiva immagine dell'amministrazione.
- ▶ Preparare e diffondere tra i soggetti interni interessati alla gestione dei reclami l'organigramma dell'ente e le procedure inerenti alla gestione dei reclami.

- ▶ Predisporre un apposito ufficio per la ricezione, gestione e chiusura del reclamo, che abbia contatti, possibilmente informatizzati, con le altre strutture dell'ente coinvolte.
- ▶ Coinvolgere le funzioni al vertice: sindaco, direttore generale, presidente eccetera al fine di legittimare le strutture coinvolte e motivare il personale.

SEZIONE 4

La gestione dei reclami viene fatta dalle risorse umane che se ne occupano. Diventa dunque fondamentale la loro formazione e incentivazione a considerare il reclamo come una risorsa

RISORSE UMANE

- ▶ Individuare e specificare figure professionali, funzioni e ruoli di tutti i soggetti che operano presso l'amministrazione cercando di identificare i possibili soggetti coinvolti nella gestione dei reclami e definendo l'impegno, in termini di tempo, che questi devono dedicare a tale attività.
- ▶ Prevedere un'adeguata e specifica formazione dei dipendenti coinvolti nel servizio di gestione dei reclami avendo cura di distinguere due diverse e particolari funzioni: la *customer care* (ascolto e sostegno) e il *problem solving* (comprensione e risoluzione).
- ▶ Incentivare adeguatamente le risorse umane coinvolte, tenendo conto delle funzioni che svolgono e delle responsabilità che hanno.

149

SEZIONE 5

Un buon utilizzo della tecnologia permette di implementare un sistema di gestione dei reclami più trasparente, efficace ed efficiente

RISORSE TECNOLOGICHE

- ▶ Spingere l'amministrazione, e tutti i dipendenti ad utilizzare le risorse tecnologiche. Un'amministrazione capace di lavorare in rete e condividere le risorse con le altre unità organizzative ad essa legate è essenziale per l'implementazione di un buon sistema di gestione dei reclami.
- ▶ Adottare un archivio unico, dotato di un software specifico per la gestione dei reclami e condiviso in rete da tutti gli uffici e le strutture che ricevono e trattano i reclami.
- ▶ Implementare un sistema di rete (di tipo intranet) che permetta l'utilizzo dei medesimi modelli di reclamo da parte dei diversi soggetti (amministrazioni locali e regionali, enti, associazioni eccetera); che consenta la raccolta dei dati in un archivio centralizzato integrato; che renda possibile seguire

SEZIONE 6

“**Se rendete semplice al cliente sporgere reclamo, il cliente vi renderà semplice migliorare**”

150

SEZIONE 7

“**Non ha senso elaborare un sistema di gestione dei reclami se nessuno sa che esiste o come utilizzarlo**”

l'iter del reclamo e individuare i responsabili; che dia l'accesso in tempo reale all'informazione, sia per rispondere a richieste dell'utenza, sia per agevolare la gestione interna.

La procedura

MODALITÀ DELLA COMUNICAZIONE DEL CLIENTE

- ▶ Prevedere più modalità di comunicazione e garantire a tutte le tipologie di utenti di poter presentare il reclamo nel modo più congeniale e comodo. I reclami dovrebbero essere accettati in forma scritta e orale presso appositi uffici dell'amministrazione o dell'azienda che eroga servizi di pubblica utilità, per via telefonica, via fax e attraverso un indirizzo di posta elettronica.

INFORMAZIONE, COMUNICAZIONE E ACCESSO

Informazione

- ▶ Prevedere un'azione informativa che sia in grado di utilizzare più mezzi e strumenti, anche poco convenzionali, per raggiungere tutte le tipologie di utenti. Devono essere specificate le modalità di presentazione del reclamo, gli uffici e le strutture a cui i cittadini possono rivolgersi per sporgere reclamo e per chiedere informazioni (ad esempio, orari, recapiti telefonici, indirizzi, livelli e/o standard di servizio definiti dal soggetto erogatore, tempi di risposta al reclamo, diritto ad eventuali rimborsi o bonus).
- ▶ L'attività informativa dovrebbe mettere a conoscenza il cittadino-utente della possibilità di effettuare ricorsi amministrativi, indicando modalità e procedure da seguire nel caso in cui gli utenti restino insoddisfatti della risposta dell'amministrazione o dell'azienda erogatrice a seguito di un reclamo presentato.
- ▶ Non sprecare risorse nell'utilizzo di mezzi e strumenti poco idonei al tipo di comunicazione che si vuole veicolare e confacenti al servizio che viene offerto. Ogni amministrazione dovrebbe scegliere i canali di diffusione che meglio si adattano alla tipologia di utenti servita.

Comunicazione

- ▶ Ricorrere ad un tipo di comunicazione semplice, chiara e comprensibile a tutti, che tenga conto delle persone con particolari difficoltà (stranieri, analfabeti, portatori di handicap eccetera).
- ▶ Incentivare l'utente a reclamare trasmettendo chiaramente che i reclami sono bene accetti, che verranno approfonditi attentamente, che verrà data una risposta, che il fatto di avere "protestato" non provocherà ritorsioni o discriminazioni da parte del personale e che i reclami verranno utilizzati per migliorare il servizio.

Accesso

- ▶ Fare in modo che sia facile per tutti accedere alle strutture deputate alla ricezione dei reclami, al trattamento o alla diffusione delle comunicazioni, che gli uffici, o perlomeno le indicazioni per raggiungerli, siano posti ben in vista e che venga specificatamente indicato, con delle apposite insegne, che in quel luogo si trattano i reclami.

SEZIONE 8

MODULISTICA

“un momento di contatto con l'utenza molto importante. In quanto fondato su un tipo di comunicazione prevalentemente scritta, va progettato e realizzato con molta attenzione”

- ▶ Predisporre un modulo di "comunicazione dell'utente" che includa il reclamo, la segnalazione, il suggerimento ed eventualmente la richiesta di informazioni che faciliti e guidi l'utente-cittadino nella fase di formalizzazione.
- ▶ Realizzare un modulo che il cittadino-utente sia in grado di compilare anche senza l'assistenza del personale dell'amministrazione, in cui sia chiaro quali siano le parti di competenza dell'utente e quali del personale e in cui siano riportate le indicazioni generali per una corretta interpretazione e compilazione.
- ▶ Prevedere un sistema di modulistica interno, anche ricorrendo al mezzo elettronico, che sia in grado di tenere memoria storica di quanto è avvenuto, dalla ricezione della comunicazione dell'utente fino alla sua risoluzione, individuando chiaramente i responsabili e le azioni da questi effettuate.

SEZIONE 9

“
Ogni organizzazione deve scegliere il sistema di gestione dei reclami più adatto alle proprie caratteristiche e alle proprie risorse
 ”

152

PROCEDURA PER LA GESTIONE DEI RECLAMI

- ▶ Avere ben chiare tutte le attività e i servizi svolti dalla propria amministrazione, mappare e tenere sotto controllo l'intero processo di gestione dei reclami, assegnare le responsabilità di ogni singola fase del processo, prevedere una tipologia di ufficio specificatamente dedicato alla prima analisi e allo smistamento delle comunicazioni, prevedere meccanismi di *feedback*, monitoraggio e controllo.
- ▶ Fissare un procedimento di gestione dei reclami formalizzato e condiviso, che abbia possibilmente la certificazione di qualità e che sia scritto con un linguaggio piano e comprensibile, che sia semplice da seguire, favorisca una veloce risoluzione dei casi fissando e monitorando i tempi di risposta.
- ▶ Accogliere e gestire il reclamo come utile risorsa per affrontare le cose rispetto al singolo reclamo, ma anche per imparare la lezione e migliorare il servizio.
- ▶ Accettare ogni tipo di comunicazione e garantire a ciascuna di esse una risposta tempestiva e nei limiti del possibile esauriente.
- ▶ Prevedere una funzione che permetta di selezionare le comunicazioni che giungono all'amministrazione secondo il criterio di conformità e non conformità e per competenza (divisione, area, servizio, ufficio).
- ▶ Garantire una risposta a tutte le comunicazioni ricevute nel più breve tempo possibile e, comunque, entro i tempi fissati per legge.
- ▶ eguire anche il procedimento che porta all'eventuale risoluzione del problema e darne riscontro all'utenza

La valutazione

SEZIONE 10

ANALISI DEI RECLAMI E INDICATORI

- ▶ Effettuare un'approfondita analisi dei reclami, periodica e differenziata in base al destinatario (esterno o interno, a seconda che si tratti di utenza o amministrazione) e in base all'uso che se ne vuole fare. Ciò renderà possibile migliorare il servizio offerto, la soddisfazione dell'utente e la sua fiducia.

- ▶ Legare i risultati dell'analisi agli obiettivi prestabiliti e/o non ancora raggiunti (es.: % reclami risolti o rimasti irrisolti, tempi medi di risposta, tempi medi di risoluzione del problema, miglioramento del servizio, fidelizzazione del cliente, ...) e diffondere tali informazioni.
- ▶ Prevedere un set di indicatori che comprenda: numero e tipologia (o categoria) di reclami; velocità di risposta rispetto ai termini fissati; livello di soddisfazione degli utenti rispetto alle risposte; azioni intraprese in seguito al reclamo per migliorare il servizio, o altro, secondo l'amministrazione. Naturalmente, le informazioni sui reclami ricevuti devono essere gestite con cautela, per non suscitare reazioni sbilanciate nel pubblico e nei media.
- ▶ Attribuire l'analisi e il trattamento dei dati ricavati dalla gestione dei reclami ad un soggetto non coinvolto nella struttura, che non sia cioè passibile di reclamo, a cui non sia imputabile alcuna responsabilità sul cattivo andamento dell'amministrazione e che abbia una solida preparazione in materia. Tutto ciò per far sì che non risulti facile inficiare o influenzare i risultati ricavati dall'analisi o influire negativamente sui relativi provvedimenti che bisognerebbe adottare.
- ▶ Effettuare dei confronti temporali tra i risultati dell'amministrazione e, nel caso in cui vi siano più amministrazioni che adottano un sistema analogo, adottare strumenti di *benchmarking*.

SEZIONE 11

OUTPUT DA PRODURRE

- ▶ Redigere rapporti che contengano, come minimo, le seguenti informazioni:
 - volume di reclami, suddivisi secondo le diverse categorie;
 - raffronti con gli standard di servizio promessi e con i risultati raggiunti in periodi precedenti;
 - un'analisi qualitativa dei "temi chiave", per illustrare i dati quantitativi e illuminare le aree critiche;
 - azioni per il miglioramento;
- ▶ Rendere pubblici, periodicamente e almeno una volta all'anno, i dati sui reclami ricevuti. I risultati delle analisi, infatti, se ben utilizzati, potrebbero diventare importanti

SEZIONE 12

COSTI DI REALIZZAZIONE E DI GESTIONE

fonti informative, di miglioramento e di soddisfazione dell'utenza. La diffusione dei risultati porta l'utenza a dare un giudizio positivo sull'amministrazione e sulla funzione del reclamo. Penserà che reclamare serve veramente a qualcosa, che il servizio può realmente migliorare e che l'amministrazione è disposta a farlo.

- Far pervenire periodicamente a manager e decisori (tecnici e amministratori) che hanno la competenza per intervenire sulle procedure e sui servizi in genere, tutte le informazioni relative ai reclami per far sì che l'amministrazione possa pervenire ad un reale miglioramento.

- Quantificare i costi di realizzazione e di gestione delle procedure per i reclami e valutare in termini economici i benefici ottenuti in modo da poter effettuare un apprezzamento quantitativo ed avere un riscontro effettivo.
- Diffondere l'idea che risparmiare è importante e che i costi di un'amministrazione non sono solo quelli sostenuti per l'implementazione del sistema e per la sua gestione, ma anche quelli derivanti da errori del personale e da disservizi che potrebbero essere evitati o non ripetuti attraverso una buona gestione dei reclami.
- Diffondere internamente il documento ottenuto dalla valutazione dei costi e benefici dell'amministrazione per il sistema di gestione dei reclami (ad esempio: il reclamo viene risolto al primo contatto, se viene gestito in maniera efficiente, se viene evitato il contenzioso eccetera) ed eventualmente confrontare i risultati ottenuti con quelli relativi ad un caso di *best practice* di gestione dei reclami

SEZIONE 13

RISULTATI OTTENUTI

- Prevedere un sistema di valutazione e monitoraggio dei risultati ottenuti.
- Verificare il gradimento dei cittadini sui servizi offerti dall'ente, cercando di legare le analisi di *customer satisfaction* alle modifiche apportate ai servizi a seguito dei reclami.

- ▶ Diffondere informazioni sui miglioramenti ottenuti.
- ▶ Verificare i risparmi economici.
- ▶ Valutare la qualità del lavoro dei dipendenti.

