

5° «LA GESTIONE DEL CLIENTE E LA QUALITÀ DEL SERVIZIO»

Le carte della mobilità e la qualità del servizio – il reclamo del viaggiatore nel mutato rapporto tra utente e vettore

di formazione / federMobilità



Avv. Michele Mascolo
Massimo Malena & Associati

ISFORT si avvale della collaborazione di



Con il patrocinio di



Roma – 10/02/2020



Le carte dei servizi - indicazioni generali



Le carte dei servizi intendono costituire una sorta di “patto con i cittadini” orientato alla c.d. *customer satisfaction* sia nel caso di servizi pubblici aperti al sistema concorrenziale, sia nel caso di servizi pubblici gestiti (ancora o necessariamente) in forma di monopolio.



La genesi della carta dei servizi - il processo di privatizzazione dei servizi pubblici

Il processo di privatizzazione dei servizi è avviato dalle seguenti cause:

- crisi della gestione pubblica come modello organizzativo dei servizi;
- vincolo imposto dall'Unione Europea al risanamento dei bilanci statali e, attraverso la progressiva liberalizzazione, l'attuazione del principio di libera concorrenza anche nel settore dei servizi di pubblica utilità.

Lo stato da gestore a regolatore - i buoni propositi della regolazione

Lo stato da gestore del servizio si fa regolatore.

In che consiste l'attività regolativa? Si tratta dell'intervento dello Stato in *“ambiti di attività svolte da privati, di cui attraverso la regolazione vengono poste condizioni di funzionamento efficiente. Lo Stato regolatore sarà altresì responsabile dell'efficacia delle proprie misure”* (***La Spina: Lo stato regolatore – Il Mulino – Bologna***)

La funzione di regolazione come funzione atipica

“Regolazione” e non “regolamentazione”, una funzione che non è normativa in senso proprio, non è giurisdizionale, non é funzione amministrativa in senso stretto, bensì funzione atipica, di “governo del settore” riguardo ad una data attività di prestazione di servizio.

La regolazione tutela anche l'utenza



Nasce l'esigenza di trovare nuove forme di tutela degli utenti, anche in risposta agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea ai fini di:

- ✓ riequilibrare la tutela tra gli operatori economici e i consumatori nell'instaurazione di rapporti giuridici e in particolare, a favore degli utenti di servizi pubblici e privati;
- ✓ adeguare le richieste del mercato a quelle dell'utenza, attraverso monitoraggio e verifica, da effettuarsi con l'intervento delle Autorità di settore.

L'evoluzione della figura dell'utente e la finalità della carta dei servizi

Da destinatari passivi di prestazioni erogate da gestori di servizi pubblici, gli utenti si presentano come titolari di «diritti» che trovano particolari forme di tutela.

Dunque le carte dei servizi costituiscono un **«accordo preliminare»** delle amministrazioni (gestori) eroganti servizi con gli utenti, funzionale al perseguimento della c.d. *customer satisfaction*, ovvero finalizzato a garantire prestazioni informate a **parametri qualitativi prefissati e verificabili**.

Carta dei servizi – normativa



- ✓ **Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27.1.94**, contenente i Principi sull'erogazione dei servizi pubblici;
- ✓ **D.L. 163/95, convertito in Legge 11 luglio 1995 n. 273**, sulle misure per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni;
- ✓ **DPCM 30.12.88** «Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti (**Carta della mobilità**)»;



Segue – normativa

Art. 11 comma 1 del D.Lgs. 286/99

i pubblici servizi (nazionali e locali) sono erogati in modo tale da:

- ✓ promuovere il generale miglioramento della qualità;
- ✓ assicurare la tutela effettiva dei cittadini e degli utenti;
- ✓ consentire la partecipazione - nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge - alle procedure di valutazione e di definizione degli standard qualitativi;

Segue – normativa

«**Decreto Liberalizzazioni**», convertito in **L. 27/2012 – art. 8, comma 1**, - sancisce il carattere impegnativo e vincolante delle «carte dei servizi»

✓ prevede che **le carte di servizi debbano indicare in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria** che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura.

✓ stabilisce altresì che - al fine di tutelare i diritti degli utenti dei servizi pubblici e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni - **le Autorità indipendenti di regolazione e ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, definiscano gli specifici diritti di cui al sopra citato comma 1.**

Segue – normativa

D.Lgs. 206/05 n. 206 «Codice del consumo»

✓ **art. 101: rinvio a legge per l'individuazione degli enti erogatori di servizi pubblici** sui quali grava l'obbligo di adottare, attraverso specifici meccanismi di attuazione diversificati in relazione ai settori, apposite carte dei servizi.

✓ **art. 140 bis: prevede che nella condanna a seguito dell'accoglimento di un'azione di classe proposta nei confronti di gestori di servizi pubblici, il Tribunale tenga conto di quanto riconosciuto in favore degli utenti e dei consumatori danneggiati nelle relative carte dei servizi eventualmente emanate.**

Segue – normativa

Art. 2, comma 461, della L. 244/07 - «Legge Finanziaria 2008»:

✓reca le disposizioni che gli enti locali sono tenuti ad applicare nella stipula dei contratti di servizio al fine di **tutelare i diritti degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni.**

✓prevede l'attivazione di un **sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi,** svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori.

Segue – normativa

D.P.R. 168/2010:

✓prevede, rispettivamente all'art. 3 e all'art. 11, che i bandi di gara e le lettere d'invito per l'affidamento di servizi pubblici locali richiedano l'adozione di carte dei servizi

D.Lgs. 198/2009:

✓istitutivo della *class action*, disciplina i presupposti del ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, prevedendo anche l'ipotesi di violazione degli obblighi previsti nelle carte dei servizi.

Legge 214/2011 novellata dall'art. 36 del D.L. n. 1/2012, conv. in L. 27/2012:

✓attribuisce all'ART Autorità di Regolazione dei Trasporti competenze generali nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori.

Carta dei servizi : impegni dei gestori

Il gestori del servizio pubblico devono:

- ✓ **garantire servizi sostitutivi**, in caso di necessità (o interruzioni programmate);
- ✓ **garantire la partecipazione degli utenti**, anche attraverso organismi di rappresentanza organizzata (Associazioni dei Consumatori), a tavoli di confronto costruttivo sulle principali problematiche che riguardano il servizio reso;
- ✓ **predisporre codici di comportamento per il proprio personale.**

Carta dei servizi – struttura



La struttura tipo delle Carte dei Servizi aziendali di trasporto viene delineata secondo tre sezioni:

- 1. peculiarità dell'azienda;**
- 2. definizione di impegni e di livelli di servizio promessi, specificando le modalità di verifica ed aggiornamento;**
- 3. procedure di reclamo e modalità di rimborso o ristoro.**

Carta dei servizi – la funzione di monitoraggio



Oltre ai sistemi di **monitoraggio degli standard qualitativi** e dei fattori di percezione globale del servizio è utile attivare anche il **monitoraggio del flusso dei reclami** per tre principali tipologie:

- ✓ **lamentela per insoddisfazione;**
- ✓ **reclamo per inadempienza dell'azienda;**
- ✓ **richiesta di tutela per il riconoscimento dei diritti del cliente.**

Carta dei servizi – la cogenza

L'art. 9 del D.M. 316/2006, n. 316 (Regolamento recante riordino dei servizi automobilistici di competenza statale) ha previsto che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, le imprese che esercitano servizi di linea oggetto di concessione statale, rispettino l'obbligo di adottare la Carta della mobilità.

Ma per i servizi automobilistici interregionali di competenza statale, si rileva la carenza di una norma di rango primario che espressamente imponga l'adozione delle carte dei servizi da parte della generalità dei gestori dei servizi pubblici di trasporto

Carta dei servizi – natura giuridica

Natura giuridica “mista”: “naviga tra l’adempimento contrattuale, a fronte del quale certamente si colloca un diritto soggettivo e la soddisfazione delle aspettative dell’utente assimilabile ad interesse legittimo” (Tronci)

Rapporto contrattualizzato tra soggetti erogatori e utenti, anche ove il rapporto di utenza non sia, in origine, fondato su di un contratto

Promessa unilaterale, integratrice del contratto di utenza e volta ad assicurare diritti perfetti oppure interessi legittimi - a seconda del contenuto - all'utente del servizio.

Segue – natura giuridica

Si può ragionevolmente riconoscere all'istituto la **natura giuridica di una forma particolare di integrazione del contratto, ex art. 1374 c.c.**, che comporta, oltre agli effetti previsti nel contratto di servizio, anche quelli collegati alle norme di protezione che si riassumono nella categoria della carta dei servizi.

Il viaggio di qualità

Premessa essenziale: **Non esiste il diritto ad un viaggio perfetto, ma il diritto ad un viaggio di qualità**, nel rispetto, da parte del vettore, di tutte le accortezze logistiche e strutturali apprestate dalla migliore tecnica disponibile, e codificate nelle carte dei servizi.

Si sono individuati indici della qualità del servizio

La qualità' del servizio ed e suoi indicatori

✓ Informazioni all'utenza.

✓ Regolarità del trasporto

✓ Comfort ed accessibilità

✓ Sicurezza

I fattori ulteriori della qualità' del servizio

Tra i fattori della qualità del servizio vanno annoverati:

- ✓ **rispetto dell'ambiente;**
- ✓ **frequenza delle corse;**
- ✓ **facilità di acquisto dei biglietti;**
- ✓ **indicazioni luminose e paline parlanti;**
- ✓ **comunicazioni sui mezzi ed alle fermate;**
- ✓ **cortesìa del personale;**

segue

Segue – i fattori ulteriori della qualità’ del Servizio

- ✓ qualità della guida;**
- ✓ climatizzazione;**
- ✓ comodità dei posti a sedere;**
- ✓ pulizia delle vetture e pulizia alle fermate e stazioni;**
- ✓ sicurezza contro il rischio dei furti;**
- ✓ affollamento delle vetture.**

II. Il sistema dei reclami

Il reclamo non ha più aspetto patologico di segnalazione di una criticità, ipotesi sconveniente da respingere apoditticamente o contrastare in ogni modo, ma **diventa occasione per venire incontro ove possibile all'utenza, facendo tesoro degli errori o delle carenze manifestatesi.**



Il sistema dei reclami nei regolamenti UE

Reg. UE 181/2011:

Art. 26 (reclami): *“I vettori istituiscono o dispongono un sistema per il trattamento dei reclami relativi ai diritti ed agli obblighi indicati nel presente regolamento”*

Art. 27(trasmissione dei reclami): *“Fatte salve le richieste risarcitorie a norma dell’art. 7, se un passeggero che rientra nell’ambito del presente regolamento desidera presentare al vettore un reclamo lo trasmette entro tre mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio regolare. Entro in mese dal ricevimento del reclamo il vettore notifica al passeggero che il reclamo è stato accolto, respinto o è ancora in esame il tempo necessario per fornire una risposta definitiva non supera i tre mesi dal ricevimento del reclamo”*

Segue : il sistema di reclami nelle reg.ti UE

Reg. UE 181/11:

Art. 28 (organismi nazionali responsabili dell'applicazione) co. 3: *“Ogni passeggero può presentare un reclamo, conformemente alla legislazione nazionale, all'organismo competente a norma del paragrafo 1 o a qualsiasi altro organismo competente designato da uno stato membro, in merito a presunte violazioni del presente regolamento. Gli stati possono decidere che un passeggero in primo luogo presenti al vettore un reclamo, nel qual caso l'organismo nazionale responsabile dell'applicazione o un altro organismo competente designato dallo stato membri funge da organo di secondo grado per reclami non risolti ai sensi dell'art. 27*

Segue : il sistema di reclami nei reg.ti UE

Reg. UE 1371 /07:

Art. 27 (reclami), co. 1: *“Le imprese ferroviarie istituiscono in meccanismo per il trattamento dei reclami per i diritti e gli obblighi contemplati dal presente regolamento, l’impresa ferroviaria provvede ad un’ampia diffusione tra i passeggeri delle sue coordinate del servizio all’uopo preposto e delle lingue di lavoro.”*

Art. 27 co. 2: *“I passeggeri possono presentare un reclamo ad una qualsiasi impresa ferroviaria coinvolta. Entro un mese il destinatario del reclamo fornisce una risposta motivata o in casi giustificati informa il passeggero della data nell’ambito di un periodo inferiore a tre mesi dalla data del reclamo, entro la quale può aspettarsi una risposta”.*

Segue : il sistema di reclami nei reg.ti UE

Art. 30 (applicazione), co.1: *“Ogni Stato membro designa uno o più organismi responsabili dell’applicazione del presente regolamento. Ciascun organismo adotta le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri. Quanto a organizzazione, decisioni relative ai finanziamenti, struttura giuridica e politica decisionale, ciascun organismo è indipendente da qualsiasi gestore dell’infrastruttura, dall’organismo preposto all’imposizione di diritti, dall’organismo di assegnazione della capacità di infrastruttura e dall’impresa ferroviaria.*

Art. 30 co.2: *“Ogni passeggero può presentare un reclamo in merito a presunte infrazioni al presente regolamento all’organismo appropriato di cui al paragrafo 1 o a qualsiasi altro organismo appropriato designato da uno Stato membro”.*

Le modalità per sporgere il reclamo di prima istanza

Le modalità per sporgere i reclami devono sempre essere rese pubbliche agli utenti nella carta dei servizi, nonché con altri modi di comunicazione (monitor all'interno dei mezzi, avvisi scritti, retro dei ticket, indicazione chiara nelle app per la gestione del ticketing)

Le tempistiche del reclamo di prima istanza

Art. 27 reg. UE 181/11: “se un passeggero che rientra nell’ambito del presente regolamento desidera presentare al vettore un reclamo lo trasmette entro tre mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio regolare.

Entro un mese dal ricevimento del reclamo il vettore notifica al passeggero che il reclamo è stato accolto, respinto o è ancora in esame.

Il tempo necessario per fornire una risposta definitiva non supera i tre mesi dal ricevimento del reclamo”.

Segue - Le tempistiche del reclamo di prima istanza

Art. 27 del reg. UE 1371/07: “Entro un mese il destinatario del reclamo fornisce una risposta motivata o in casi giustificati informa il passeggero della data nell’ambito di un periodo inferiore a tre mesi dalla data del reclamo, entro la quale può aspettarsi una risposta”.

Il monitoraggio dei reclami in relazione agli ambiti di criticità sollevati:

- ✓ puntualità, regolarità e frequenza;
- ✓ validità dei titoli e rimborsi;
- ✓ comportamento del personale;
- ✓ informazioni;
- ✓ pulizia dei mezzi, confort e sicurezza di viaggio;
- ✓ varie.

Il reclamo di seconda istanza

La L. 27/12 istituisce l'Autorità di Regolazione dei trasporti, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità (L. 481/1995). ART ha le seguenti finalità in relazione ai reclami:

- fissazione delle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico (comma 2, lett. d),
- fissazione del contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto» (comma 2, lett. e),
- tutela del consumatore, valutando “i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze» (comma 3, lett g)

Segue - il reclamo di seconda istanza

Un reclamo può essere inoltrato all'Autorità **in caso di risposta insoddisfacente o di mancata risposta da parte dell'impresa di trasporto**, esclusivamente secondo le seguenti tempistiche:

- ✓ *trascorsi 30 giorni dalla data di presentazione del reclamo all'impresa di trasporto* – **trasporto ferroviario**
- ✓ *trascorsi 90 giorni dalla data di presentazione del reclamo all'impresa di trasporto* – **trasporto con autobus**
- ✓ *trascorsi 60 giorni dalla data di presentazione del reclamo all'impresa di trasporto* – **trasporto via mare e per vie navigabili interne**

Segue - il reclamo di seconda istanza

Come si invia un reclamo ad ART:

- ✓ **on-line**, mediante il sistema di acquisizione telematica dei reclami (STE)
- ✓ via **posta elettronica certificata**;
- ✓ a mezzo di **raccomandata con avviso di ricevimento**, presso la sede legale.

Segue - il reclamo di seconda istanza

Che succede a seguito del reclamo ad Art?

Il reclamo inoltrato all'Autorità, presentato con le corrette modalità, attiva le **verifiche per l'accertamento di possibili violazioni dei diritti dei passeggeri**.

A seguito degli accertamenti, Art ha il potere di irrogare sanzioni amministrative nei confronti dei soggetti che dovessero risultare inadempienti.

Al termine delle verifiche di competenza l'Autorità comunica al passeggero, ai fini della **trasparenza**, l'archiviazione del reclamo o l'avvio del procedimento sanzionatorio.

Tutti i provvedimenti con cui l'Autorità ha avviato e concluso procedimenti sanzionatori, sono disponibili nella sezione delibere . (**pubblicità**)

Il sistema sanzionatorio

Reg. UE 181/11 all'art. 32 – sanzioni:

D.lgs 169/14: “Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus”

Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, adottato con delibera n. 15/2014 del 27 febbraio 2014.

Segue : il sistema sanzionatorio

Art. 17 del dlgs 169/14 “Il vettore che non istituisce e non dispone di un sistema per il trattamento dei reclami relativi ai diritti e agli obblighi previsti dal regolamento e' soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.500 ad euro 25.000.”

Art. 17 co. 2: “Il vettore, che non notifica al passeggero che il reclamo è accolto, respinto o ancora in esame, ovvero che non fornisce una risposta definitiva, ai sensi dell'articolo 27 del regolamento, è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 300 a euro 1.500.”

Grazie per l'attenzione

Michele Mascolo