

Le carte dei servizi degli enti locali: caratteristiche e implicazioni organizzative

di Giuliano Nicolini¹

Nel corso dei primi mesi del 2004 è stato realizzato un laboratorio di analisi - nell'ambito del progetto "I Successi di Cantieri", a cura del Dipartimento di Funzione Pubblica e del Formez - sul tema della Carta dei Servizi. A questo laboratorio hanno partecipato alcune amministrazioni locali² che hanno portato e confrontato le rispettive esperienze.

Questo articolo rappresenta una sintesi dei temi affrontati durante i lavori del laboratorio, delle discussioni e del confronto realizzato sulle esperienze specifiche di carta dei servizi e sulle ipotesi di miglioramento. Vengono di seguito illustrati gli elementi costitutivi delle carte dei servizi pubblici (caratteristiche, finalità, concetti portanti), i principali problemi connessi alla loro applicazione, i vantaggi legati alla loro introduzione. L'articolo si chiude con alcune considerazioni in merito ad alcune ipotesi di lavoro, nate dalle esperienze di comuni quali quello di Carpi (per i servizi sociali e scolastici) e di Genova - che ha partecipato ai lavori del laboratorio con una testimonianza (per i servizi demografici e bibliotecari).

1 - LA LEGISLAZIONE PER LA SODDISFAZIONE DELL'UTENTE

Le Carte dei Servizi sono il documento nel quale ogni ente erogatore di servizi assume una serie di impegni nei confronti della propria utenza. Nella Carta dei Servizi l'ente dichiara quali servizi intende erogare, con quali modalità e quali standard di qualità intende garantire.

Il punto di partenza per la Carta dei Servizi è la direttiva del Pres. Cons. 27-1-1994, che introduce strumenti quali:

- l'adozione di standard di qualità del servizio;
- il dovere della valutazione della qualità dei servizi;
- il rimborso agli utenti nei casi in cui è possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore per qualità e tempestività agli standard pubblicati.

La Carta dei Servizi è volta alla tutela dei diritti degli utenti, e si basa su una serie di principi generali.

- Il principio fondamentale è quello dell'**uguaglianza**, per cui tutti gli utenti hanno gli stessi diritti.
- Deve essere garantita la **parità di trattamento** sia fra le diverse aree geografiche, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.
- Gli utenti devono essere trattati con **obiettività, giustizia ed imparzialità**.
- I servizi devono essere erogati in maniera **continua e regolare**, e ove sia consentito dalla legislazione, gli utenti hanno **diritto di scegliere** l'ente erogatore.
- La **partecipazione** del cittadino deve essere sempre garantita come deve essere garantita l'efficienza e l'efficacia dell'ente erogatore.

¹ Esperto di organizzazione, C.O. Gruppo srl, Bologna

² Comune di Carpi, Comune di Copparo, Comune di Jesolo, Comune di Lavello, Comune di San Polo d'Enza, Provincia di Livorno, Provincia di Trapani.

Non esistono normalmente a livello nazionale standard di qualità dei servizi pubblici locali: sono quindi i soggetti erogatori che devono definire, pubblicare e sottoporre a verifica con gli utenti sia gli standard generali, cioè gli obiettivi di qualità riferiti al complesso delle prestazioni rese, sia gli standard specifici di qualità e quantità per ogni singola prestazione.³

2 - I PUNTI CHIAVE DA CONSIDERARE

La Carta dei Servizi stabilisce un patto fra soggetto erogatore del servizio pubblico e utente basato su:

- definizione di standard di qualità ragionevoli e rilevanti per l'utente;
- verifica del rispetto degli standard;
- ricerca del miglioramento della qualità e della tutela degli utenti.

Non possono esservi Carte senza l'indicazione di standard di qualità. Occorre distinguere i fattori di qualità dagli standard di qualità.

I fattori di qualità nei servizi pubblici sono le caratteristiche del servizio rilevanti per l'utenza (es. sicurezza, igiene, accesso, per i servizi scolastici; puntualità, frequenza, pulizia, per il servizio di trasporto pubblico).

I fattori di qualità si misurano attraverso **indicatori di qualità**, che sono variabili quantitative in grado di rappresentare (in una certa unità di misura e per un certo campo di applicazione) i fattori di qualità.

Di solito ad uno stesso fattore di qualità possono essere associati diversi indicatori. Un buon indicatore deve essere significativo, valido, rilevabile e sensibile. Gli indicatori di qualità servono a definire gli **standard di qualità**. Il percorso logico è quindi il seguente:

Fattori di qualità ⇒ Indicatori di qualità ⇒ Standard di qualità

Uno standard di qualità è un obiettivo che l'amministrazione pubblica si impegna a raggiungere. In genere lo standard di qualità è espresso in soglie applicate a indicatori di qualità. Lo standard è una misura qualitativa o quantitativa cui è assegnato un valore.

3 - I PROBLEMI DI APPLICAZIONE

L'esperienza delle carte dei servizi ha incontrato fin da subito numerosi problemi di applicazione.

Già una ricerca del Dipartimento della Funzione Pubblica del 1997 metteva in luce una serie di limiti delle carte dei servizi nelle imprese di servizio pubblico locale:

- *“scarsa chiarezza e definizione della normativa che regola la materia della Carta dei Servizi;*
- *difficoltà a comprendere ed applicare lo strumento degli standard di qualità (specie quelli di natura tecnico-professionale);*
- *manca di coerenza fra la carta dei servizi e gli indirizzi di sviluppo del settore*

³ Per un approfondimento generale del tema, vedi: Azzone G., Dente B.: Valutare per governare, Il nuovo sistema di controlli nelle pubbliche amministrazioni. Etas, 2000

in cui la Carta è emanata;

- *sottovalutazione del tema della comunicazione all'utenza."*

A questi limiti già conosciuti, il lavoro del laboratorio di "Cantieri" ha evidenziato altri problemi applicativi:

- difficoltà a coinvolgere i politici, sia per la scarsa conoscenza dello strumento che per la riottosità a farsi coinvolgere in impegni vincolanti sul versante delle prestazioni di servizio;
- difficoltà dei cittadini a conoscere i contenuti delle carte dei servizi, anche quando queste vengono diffuse in modo capillare a soggetti interessati da servizi particolarmente delicati (es. asili nido);
- difficoltà a coinvolgere i cittadini nelle fasi di progettazione e di controllo del servizio; i volontari che si prestano ad essere coinvolti spesso sono portatori di competenze specifiche in materia (addetti ai lavori) o di istanze radicali;
- assenza o inefficacia degli strumenti di sanzione in caso di mancata applicazione delle specifiche previste nelle Carte. I rimborsi ad esempio risultano spesso assenti o legati a casistiche rarissime o, infine, caratterizzati da procedure farraginose e poco chiare;
- crescita tendenziale da parte degli utenti a ricorrere alla via giudiziaria per far valere i propri diritti.

4 – ATTUALITÀ DELLA CARTA DEI SERVIZI

Nonostante i limiti sopraesposti, la Carta dei servizi rappresenta, a nostro avviso, uno strumento particolarmente utile per le amministrazioni locali, le cui potenzialità sono state solo in parte sfruttate.

Ci riferiamo in particolare ad alcuni problemi che le amministrazioni locali debbono affrontare.

- 1) **La qualità dei servizi.** Approntare una carta dei servizi costringe l'amministrazione ad analizzare il servizio nel dettaglio, a descriverlo minuziosamente, a considerare le implicazioni nascoste, comprese le conseguenze impreviste. Solo tale sforzo può consentire una progettazione credibile della Carta dei servizi, e si traduce in un percorso di apprendimento sulla natura del servizio e sui suoi elementi fondanti di qualità, economicità, efficacia.
- 2) **La partecipazione ed il coinvolgimento dell'utenza.** Progettare una carta dei servizi richiede il coinvolgimento dell'utenza per l'analisi e la definizione delle soluzioni da adottare. Questo può avvenire sotto varie forme (analisi di customer satisfaction, focus group, gruppi di lavoro, ...). Ciò che conta è che in questo modo si dà una risposta concreta e non velleitaria alle richieste di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini, troppo spesso sviluppate solo a livello di grandi piani e progetti (es. i bilanci partecipati), senza implicazioni nel vissuto quotidiano.
- 3) **L'esternalizzazione.** Sempre più numerosi sono i casi di esternalizzazione di servizi. La progettazione della carta dei servizi consente di andare oltre i vincoli e gli attributi previsti nei contratti e nelle convenzioni, e di considerare in particolare gli aspetti qualitativi e procedurali. In tal modo l'ente locale si dota di uno strumento ulteriore e più efficace di controllo e presidio del servizio, quand'anche questo sia esternalizzato.
- 4) **L'integrazione inter-organizzativa.** Le realtà di più piccola dimensione stanno da tempo lavorando per integrare alcuni servizi, sostanzialmente allo scopo di ottenere economie di scala. Ma se l'obiettivo è comune, spesso la pratica si arena di fronte a

resistenze al cambiamento, campanilismi, inerzie di vario tipo. La progettazione del servizio integrato, progettazione ex-novo, consente di porre le amministrazioni coinvolte di fronte ad una situazione diversa da quella abituale, in cui deve prevalere la capacità di analisi e progettuale.

- 5) **L'integrazione organizzativa.** Progettare una carta dei servizi costringe a coinvolgere numerosi settori dell'ente locale, sia di linea che di staff. Quasi nessun servizio infatti risulta erogato da un solo settore. Basti pensare al ruolo trasversale ricoperto dal settore dei lavori pubblici per tutte le problematiche relative alla manutenzione. Diviene poi inevitabile coinvolgere gli staff del personale e degli approvvigionamenti in ogni progettazione che riguardi i sistemi di gestione del personale e la selezione e controllo dei fornitori. Dato che il tema della scarsa integrazione fra i settori rappresenta un classico punto dolente per tutte le amministrazioni, la carta dei servizi può rappresentare una occasione per trovare un terreno comune di dialogo e lavoro fra le varie articolazioni dell'ente.
- 6) **La gestione del personale.** Una carta dei servizi rappresenta un potente strumento di guida e controllo del personale, specie quello impegnato sul front-line. L'applicazione delle specifiche previste ed il raggiungimento degli standard indicati nella carta rappresenta infatti uno strumento di autocontrollo indispensabile, che lascia al personale la necessaria libertà di azione per affrontare le situazioni reali del servizio, ed alla dirigenza di valutare le prestazioni sulla base dei risultati effettivamente conseguiti.

5 – ALCUNE IPOTESI DI LAVORO

La discussione con i partecipanti al gruppo di Cantieri ha messo in luce anche alcune ipotesi di lavoro, sia dal punto della metodologia di approccio al problema che da quello della soluzione concreta di alcuni nodi irrisolti.

L'esperienza di alcuni comuni (Carpi e Genova in particolare) ha messo in luce come sia possibile partire nella progettazione della Carta dei servizi sia da un lavoro di autoanalisi condotto all'interno dell'ente, coinvolgendo i vari settori interessati (è il caso del Comune di Carpi) sia da una analisi di Customer satisfaction condotta sugli utenti (è la strada scelta dal Comune di Genova). La prima strada consente tempi e costi di progettazione più contenuti, mentre la seconda permette di individuare meglio aspetti e caratteristiche del servizio che rischiano di essere sottovalutati dagli operatori e dal personale interno.

In entrambi i casi è risultata fondamentale un'azione di formazione a supporto e sostegno dell'intervento. La formazione consente infatti di creare un linguaggio e schemi di analisi comuni fra il personale, di individuare metodi di lavoro condivisi, di sensibilizzare tutti allo stesso modo e motivare al cambiamento. Senza la formazione appare difficile che una progettazione pur ben realizzata possa poi essere tradotta efficacemente in pratica.

Uno dei problemi ricorrenti nelle esperienze analizzate è quello della difficoltà di far conoscere agli utenti non solo i contenuti della Carta dei servizi, ma anche la loro stessa esistenza. Inutili appaiono spesso gli sforzi condotti sul versante della divulgazione. Depliant, pieghevoli, filmati, riunioni e conferenze, pagine web, opuscoli, per quanto ben fatti, gradevoli, di linguaggio immediato ed accessibile, non appaiono strumenti sufficienti. L'ipotesi che si è fatta largo nel corso delle riunioni è che forse conviene investire nel dare la possibilità al cittadino di accedere con facilità e immediatezza a punti informativi pubblici, ogniqualevolta ne abbia bisogno. Sarà quindi attraverso il punto informativo che sarà messo al corrente delle caratteristiche del servizio, e guidato alla sua comprensione. In altri termini, meno investimenti su stampati e materiale illustrativo, e più attenzione a punti informativi,

uffici relazioni col pubblico, numeri verdi.

Sempre le esperienze delle amministrazioni concordano sul fatto che la massima espressione di qualità del servizio al cittadino si ha quando questo trova, all'interno dell'ente, una figura di riferimento che lo guida alla comprensione delle caratteristiche del servizio e lo informa dei suoi diritti. Si tratta in altri termini di creare una figura di "tutoraggio" che, quando attivata, rappresenta una forma di assistenza e informazione particolarmente gradita. Va da sé che tale figura non può coincidere con chi è responsabile del servizio, in quanto direttamente coinvolto in caso di reclamo per disservizio.

Interessante appare la scelta del comune di Genova di includere nella carta dei servizi non solo le caratteristiche del servizio erogato, ma anche gli impegni per il futuro. Si tratta di un ulteriore rafforzamento del patto fra amministrazione e cittadino, impegnativo e, proprio per questo, tanto più apprezzabile.

Qualcuno ha lanciato l'ipotesi di lavorare su linee guida nazionali, differenziate per tipologia di servizio, al fine di dare un aiuto alle amministrazioni, specie quelle più piccole, nell'affrontare il tema. Non si pensa a una carta dei servizi nazionale, unica per tutti, ma piuttosto ad uno scheletro generale su cui ciascuno può poi articolare e precisare le proprie scelte, a seconda delle proprie preferenze (e possibilità).

6 – LE IMPLICAZIONI ORGANIZZATIVE

Immediatamente connesso ai temi qui affrontati vi è quello dei cambiamenti organizzativi collegati alla introduzione e sviluppo delle Carte dei servizi. Senza pretesa di esaurire l'argomento, ci limitiamo qui a segnalare alcuni aspetti di particolare rilevanza.

Alla base di una buona Carta dei servizi vi è il possesso di una piena competenza tecnica da parte dell'ente sui servizi da erogare. Solo questa può consentire una analisi ed una progettazione consapevole. Tale competenza vale anche quando si parla di servizi esternalizzati, il cui controllo sostanziale richiede una capacità da parte dell'amministrazione di valutare non solo il rispetto della forma dei contratti e delle convenzioni, ma anche della loro sostanza e, potremmo dire, del loro "spirito".

Il tema dei servizi esternalizzati risulta particolarmente critico per i servizi locali erogati da società di grandi dimensioni, con poche o inesistenti possibilità di scelte alternative da parte dell'ente locale. È questo il caso delle utilities quali energia, gas, elettricità, raccolta rifiuti, trasporti. Solo scelte di aggregazione fra enti (specie quelli di piccole dimensioni, ma non solo) può consentire un reale controllo del rispetto delle carte dei servizi da parte di organizzazioni che tenderanno sempre più ad operare su scala interprovinciale ed interregionale, magari attraverso società quotate in borsa, e quindi sempre più difficilmente controllabili dalle amministrazioni locali, per non parlare dei cittadini.

Infine vogliamo accennare due tipi di pericolo, per certi versi opposti.

Ogni strumento per la soluzione dei problemi, e la carta dei servizi lo è, si presta a interpretazioni sbagliate nel momento in cui non viene percepito come un aiuto ma come un obbligo. Il pericolo di affrontare in modo burocratico la "redazione" della Carta è sempre presente, specie quando non si è ben compresa la portata strategica dello strumento. Occorre in altri termini impedire che anche la carta si trasformi nell'ennesimo adempimento burocratico cui occorre sottostare, e che quindi si cerchi di risolvere il problema approntando documenti generici, di difficile attuazione, privi di sostanza, aperti a ogni interpretazione, facendo leva magari sulla impossibilità pratica da parte del cittadino di intervenire e controllare quanto erogato.

L'altro pericolo, ben diverso da quello sopra descritto, è che l'adozione della carta dei servizi

porti ad un generalizzato livellamento del sistema di gestione ed erogazione di un servizio pubblico, e che impedisca il sorgere di esperienze innovative, di sperimentazioni. Occorre quindi prevedere che qualunque miglioramento e innovazione apportato agli standard previsti da una carta sia non solo consentito, ma anche incentivato, magari attraverso il meccanismo dei premi per la innovazione, e che tali innovazioni – una volta validate - diventino patrimonio del sistema complessivo.

7 – CONCLUSIONI

Abbiamo visto come il tema della Carta dei servizi in ambito locale incontri numerosi limiti applicativi e richieda una riflessione che riconsideri attentamente le scelte operate fino ad ora. Esistono tuttavia numerose ragioni che spingono alla adozione e diffusione della carta dei servizi. Le carte rappresentano uno strumento concreto per far passare anche nell'ente locale quella cultura della qualità di cui tanto si parla ma che incontra ancora resistenze e difficoltà. Non costituisce a nostro avviso una soluzione sufficiente l'adozione di sistemi qualità secondo le norme UNI-ISO, in quanto non garantiscono il livello di qualità dei servizi erogati, che alla fine è realmente ciò che interessa ai cittadini⁴.

Solo un lavoro attento e diffuso sulle carte dei servizi può aiutare le amministrazioni locali ad affrontare i problemi dell'efficacia ed efficienza dei servizi resi ai cittadini, dell'integrazione fra i diversi settori dell'ente, dell'azione congiunta a livello interorganizzativo (ad esempio nelle associazioni fra comuni), del controllo sostanziale dei servizi esternalizzati (specie quelli gestiti da grandi organizzazioni).

Le esperienze condotte da alcuni comuni dimostrano che un adeguato impegno, supportato da metodologie rigorose, formazione continua e sostegno politico, portano a risultati eccellenti. Non mancano i limiti, alcuni ben noti, mentre altri rappresentano forse un falso problema. È il caso della comunicazione ai cittadini dei contenuti della carta dei servizi: le esperienze raccolte dimostrano che questa strada risulta di fatto poco efficace, e che conviene probabilmente rafforzare i punti informativi a disposizione dei cittadini, a patto che questi siano facilmente accessibili e dotati della necessaria competenza.

Infine, ma non ultimo per importanza, vogliamo tornare sul tema della qualità del servizio, da cui eravamo partiti. Le esperienze - non solo italiane, non solo pubbliche - dimostrano che la qualità del servizio non può essere del tutto ricondotta a standard ed indicatori misurabili e indicizzabili. La qualità del servizio si fonda, specie per i servizi ad alto contenuto di relazione (servizi sociali, scuola, etc.) su un rapporto fiduciario fra utente e soggetto erogatore. La fiducia dell'utente nella competenza, affidabilità, onestà del fornitore rappresenta un presupposto fondamentale per la sua soddisfazione e per la soluzione delle inevitabili controversie che prima o poi sorgeranno. Si tratta per le amministrazioni quindi di lavorare anche sul versante della costruzione e rafforzamento di quegli elementi di reputazione e considerazione che, in molti casi, costituiscono il vero patrimonio dell'amministrazione locale.

⁴ La certificazione dei servizi secondo le norme UNI-ISO opera sul versante della capacità continuativa dell'ente di erogare un determinato livello di servizio, secondo certe regole. Non agisce sul versante della determinazione del livello finale di qualità, dell'esito del servizio per l'utente.