Consiglio regionale della Calabria

STUDIO SUL SERVIZIO PUBBLICO E SULLA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE

Implementazione della comunicazione esterna per il miglioramento della qualità dei servizi attraverso la redazione e/o l'aggiornamento della documentazione dell'Ente per l'erogazione dei propri servizi all'utenza.

OBIETTIVO SPECIFICO INTERSETTORIALE ANNO 2023

TEAM COMUNICAZIONE

Sommario

Introduzione 3
IL CONCETTO DI VALORE PUBBLICO 4
IL CONCETTO DI SERVIZIO ALL'UTENZA 9
LA COMUNICAZIONE PUBBLICA QUALE SERVIZIO AL CITTADINO 21
LA CARTA DEI SERVIZI (IN CHE COSA CONSISTE E QUALI CONTENUTI LA CARATTERIZZANO) 26
GLI STANDARD DI QUALITA' 30

Introduzione

La presente trattazione rappresenta il risultato finale del lavoro di documentazione e ricerca affidato al “Team comunicazione” nell’ambito della prima sub-fase trasversale dell’obiettivo specifico: “*Implementazione della comunicazione esterna per il miglioramento della qualità dei servizi attraverso la redazione e/o l’aggiornamento della documentazione dell’Ente per l’erogazione dei propri servizi all’utenza*”.

Lo studio mira a delineare i principali temi che ruotano attorno alla dimensione del “Servizio pubblico” e della “Comunicazione istituzionale”, ai fini della predisposizione e/o dell’aggiornamento di tre distinte Carte dei servizi relative ai servizi erogati dal Consiglio regionale della Calabria che, attraverso le proprie strutture, fornisce gratuitamente servizi bibliotecari (Polo culturale “Mattia Preti”), servizi di informazione e orientamento (URP) e servizi in ambito di telecomunicazioni (Corecom).

Saranno quindi oggetto privilegiato di indagine i seguenti argomenti: il concetto di valore pubblico, il concetto di servizio all’utenza, la comunicazione pubblica quale servizio al cittadino, la Carta dei servizi e i contenuti principali, gli standard di qualità.

L’analisi si propone principalmente di evidenziare e approfondire gli aspetti fondamentali del processo di redazione della Carta dei servizi, ma anche di fornire spunti di riflessione e, al contempo, utili strumenti per la riorganizzazione e il miglioramento dei servizi offerti all’utenza.

Il Team Comunicazione

IL CONCETTO DI VALORE PUBBLICO

La missione istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni è la creazione di valore pubblico a favore dei propri utenti, stakeholder e cittadini. Un ente crea valore pubblico quando riesce a gestire secondo economicità le risorse a disposizione e a valorizzare il proprio patrimonio intangibile in modo funzionale al reale soddisfacimento delle esigenze sociali degli utenti, degli stakeholder e dei cittadini in generale.

Per realizzare valore pubblico nella PA è fondamentale un uso ottimale delle risorse all'interno della organizzazione amministrativa, laddove per risorse si intendono sia quelle tangibili, sia quelle intangibili.

Le risorse tangibili sono rappresentate dalle risorse economiche, tecnologiche e dal personale; mentre sono considerate risorse c.d. intangibili la capacità organizzativa dell'ente, le competenze delle risorse umane, la rete di relazioni interne ed esterne, la capacità di interpretare i bisogni del proprio territorio e di dare risposte adeguate, la propensione all'innovazione, alla sostenibilità ambientale, alla riduzione del rischio determinato dalla c.d. trasparenza "opaca" (o burocratizzata) o dai fenomeni corruttivi.

Occorre sottolineare che per valutare la dimensione del "valore pubblico" nell'azione amministrativa bisogna considerare sia l'impatto esterno (ovvero le conseguenze verso i cittadini, gli utenti e gli stakeholder), ma anche il benessere ambientale interno della stessa struttura amministrativa operante.

In tempi di scarse risorse economiche per far fronte a esigenze sociali crescenti, la PA crea valore pubblico quando riesce a valorizzare il proprio patrimonio, a gestire secondo economicità le risorse a disposizione e a utilizzarle in modo funzionale al reale soddisfacimento delle esigenze sociali degli utenti, degli stakeholders, dei cittadini, e più in generale, del contesto sociale.

Per valutare la creazione di valore pubblico, occorre prendere in analisi non solo il "benessere addizionale" che viene prodotto, ma anche le modalità attraverso cui viene realizzato nel medio-lungo periodo.

Pertanto, per consentire la creazione di valore pubblico occorre:

1. prima, programmare adeguatamente gli obiettivi da raggiungere, i percorsi da seguire, le risorse da utilizzare;

2. poi controllare attentamente i risultati conseguiti, i percorsi seguiti, le risorse utilizzate;
3. infine, valutare consapevolmente e oggettivamente i contributi individuali (esecutivi e dirigenziali) e organizzativi (operativi e strategici) al conseguimento delle performance istituzionali di mandato.

Tutto ciò premiando e valorizzando i contributi positivi e correggendo quelli negativi.

Non esiste una formula granitica per la creazione di valore pubblico, ma la generazione del valore pubblico non può essere il frutto di una contingenza fortunata, bensì il risultato ricercato di un processo scientificamente e pragmaticamente progettato, governato e controllato.

Attraverso studi metodologici e sperimentazioni dirette sulle PA è stato sviluppato e perfezionato un modello scientifico c.d. "**Piramide del Valore Pubblico" (Prof. Deidda Gagliardo 2002)** per aiutare le stesse a progettare, governare e monitorare la generazione di valore Pubblico: ogni ente potrebbe governare strategicamente la produzione di valore tramite la manovra coordinata dei flussi intercorrenti tra i tre livelli della "Piramide". In base alla logica piramidale, la creazione del valore pubblico (livello 1) si fonda sulla manovra combinata della dimensione sociale (livello 2) e di quelle dell'ente –economica e intangibile – (livelli 3a, 3b). In sintesi, l'ente crea valore pubblico abbassando i sacrifici e aumentando i benefici, ove possibile contrattando con la comunità i sacrifici che sarebbe disposta a sopportare per conseguire più benefici.

Sicuramente si genera valore pubblico, quando l'azione amministrativa risponde ai criteri di economicità, di socialità e di sostenibilità intesa come salvaguardia ambientale e sviluppo sociale dei territori; inoltre, determinante nella creazione di valore pubblico sono le modalità gestionali-organizzative dell'apparato burocratico-amministrativo.

I comportamenti amministrativi caratterizzati da sprechi economici e bassa attenzione ai bisogni della società porterebbero infatti gli enti pubblici, in particolare gli enti locali, verso il fallimento istituzionale e finanziario.

Un autorevole studioso della tematica, il **prof. Enrico Deidda Gagliardo**, in un suo recente scritto ha messo in evidenza che "*il concetto di Valore Pubblico dovrebbe guidare quello della performance dell'Ente, divenendone la stella polare sia in fase di programmazione che di misurazione e di valutazione e ponendosi, quindi, come una sorta di "meta-indicatore" o "performance delle performance*".

Alla luce di quanto riportato, possiamo dunque affermare che la creazione di valore pubblico esterno dipende dal miglioramento delle performance, a loro volta, determinate dalle risorse interne dell'amministrazione. Pertanto, creare valore pubblico interno è, il presupposto per l'ulteriore produzione di valore pubblico esterno.

Il concetto di valore pubblico dovrebbe guidare quello delle performance, diventandone leva portante. E le performance dovrebbero venire misurate e valutate per il loro contributo individuale, organizzativo o istituzionale al valore pubblico.

In sintesi, la missione istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni è la creazione di valore pubblico a favore dei propri utenti, stakeholder e cittadini, senza però la necessità di adottare comportamenti esclusivamente orientati alla ricerca del consenso sociale.

Un'amministrazione pubblica in cui tutte le unità organizzative riescano a raggiungere le performance organizzative in modo eccellente erogando servizi di qualità ***(output)***, grazie ai contributi individuali ***(input)*** da parte dei propri dirigenti e dipendenti avrà una maggiore probabilità di conseguire le performance istituzionali programmate. Ma questa eccellenza sarebbe totalmente sterile laddove l'ente non riuscisse a creare "valore pubblico", ossia ad aumentare il benessere reale della collettività amministrata ***(outcome)***, e non sarebbe comunque riproducibile laddove l'ente non riuscisse a salvaguardare le proprie condizioni di sopravvivenza e sviluppo.

Il valore pubblico costituisce, quindi, una nuova frontiera di valutazione e indirizzo delle performance, intese quali performance istituzionali e, al contempo, efficientamento organizzativo dell'ente e miglioramento dei servizi rivolti a utenti e stakeholder, grazie soprattutto alla partecipazione attiva di questi ultimi ai processi di valutazione.

Il cittadino, singolarmente o riunito in associazioni, infatti, è un soggetto attivo e quindi idoneo a collaborare con le istituzioni per migliorare gli interventi e le prestazioni che lo riguardano. Per garantire la giusta e corretta interazione è però necessario un lavoro costante di consultazione e audizione degli utenti e degli stakeholder e il proficuo confronto fra le parti.

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) potrebbe in tal senso acquisire il ruolo fondamentale di interlocutore dei cittadini e degli utenti, a cui comunicare in forma diretta il proprio grado di soddisfazione per le attività e i servizi erogati dell'amministrazione valutata.

L'oggetto della valutazione c.d. "partecipativa" concerne tutte le attività istituzionali e le prestazioni di servizi delle PA e i valutatori sono rappresentati dai cittadini, dagli utenti finali dei servizi resi, dagli stakeholders che possono essere coinvolti direttamente o indirettamente nell'operato delle amministrazioni.

La valutazione partecipativa - insieme alla carta dei servizi e agli standard di qualità - rientra dunque tra gli strumenti fondamentali per il rinnovamento della P.A. e per migliorarne il proprio rapporto con tutti i soggetti esterni destinatari, diretti o indiretti, dell'attività amministrativa.

Nelle Linee Guida 4/2019 del Dipartimento della Funzione Pubblica riguardanti la valutazione partecipativa, si parla anche di come realizzare il coinvolgimento degli stakeholder. Ovviamente, si tratta di indicazioni generali che non possono definire in dettaglio tali modalità di coinvolgimento, che possono infatti variare a seconda dei casi concreti e delle relazioni intercorrenti.

Ad ogni modo, è auspicabile coinvolgere gli stakeholder già in fase di pianificazione, in modo da superare una visione autoreferenziale, e creare i presupposti per una vera politica della qualità che, pertanto, deve essere concordata e condivisa per essere riconosciuta.

È interessante, altresì, soffermarsi particolarmente sulla qualità dei servizi. La normativa in materia mette al centro la rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza (anche tramite modalità interattive quali i sondaggi continuativi), ma giocano un ruolo determinante le misure adottate dall'Amministrazione per lo sviluppo delle relazioni con i cittadini e con gli altri soggetti interessati.

Il sistema, pertanto, registra inizialmente una variabile di breve periodo (la soddisfazione), da proiettare poi in un contesto più ampio ai fini della costruzione di un sistema relazionale e dialogico che consenta il miglioramento della qualità dei servizi offerti.

La creazione di valore pubblico presupporrebbe una complessiva gestione virtuosa dell'ente basata su una solida programmazione, ma anche il miglioramento e l'innovazione dei singoli servizi e dei relativi processi si inserisce all'interno di un percorso per la qualità dei servizi.

In tal senso, anche la facilità di accesso alle informazioni garantirebbe una maggiore consapevolezza delle scelte degli interessati e, contemporaneamente, andrebbe a scongiurare il rischio del "monopolio dei big data" da parte dei grandi operatori dei servizi del digitale.

Tuttavia, per la Pubblica Amministrazione non è affatto facile dotarsi di regole generali e universali relative a una maggiore accessibilità delle informazioni e, pertanto, sarebbe necessario un ulteriore sforzo normativo allo scopo di porre i cittadini in una posizione idonea a concorrere allo sviluppo della PA e all'efficientamento dei servizi erogati.

IL CONCETTO DI SERVIZIO ALL'UTENZA

Un servizio pubblico è un tipo di servizio reso alla collettività, ovvero quel complesso di attività prestate nei riguardi degli utenti per il soddisfacimento di bisogni collettivi.

Gli elementi principali che caratterizzano concretamente un servizio (sia esso pubblico o privato) sono: il vantaggio collegato al servizio, che può essere sia di natura fisica sia esclusivamente psicologica ed emotiva; l'eterogeneità, o come viene più comunemente definita, la personalizzazione del servizio.

Occorre osservare che poiché uno stesso servizio si rivolge a una platea multiforme di destinatari diversi, nell'erogazione del servizio si dovrà tener conto delle differenze individuali dell'utenza ai fini del rispetto del principio di uguaglianza sostanziale.

L'utente, infatti, non è un soggetto passivo, ma - tramite la propria valutazione - partecipa attivamente sia alla definizione degli standard del servizio, sia alle modalità di erogazione e all'evoluzione dello stesso a livello programmatico.

Attraverso la valutazione dell'utenza, infatti, è possibile redigere statistiche e permettere una corretta analisi di efficienza, efficacia e costo/benefici del servizio; ma gli strumenti di partecipazione dell'utenza sono fondamentali anche per realizzare, ad esempio, misure migliorative del servizio come la realizzazione di una sezione FAQ (Frequently Asked Questions), ovvero domande poste frequentemente), contenente una lista predisposta di domande e risposte per l'accesso e la fruizione di un determinato servizio) o per la pianificazione di eventuali modifiche e riorganizzazioni del servizio.

Quando sono erogati più servizi, il soggetto erogatore presenta all'esterno il c.d. "pacchetto di servizi" costituito dall'insieme combinato dei vari elementi, sia impliciti/espliciti, sia tangibili/intangibili che l'organizzazione offre all'utente.

Da un punto di vista puramente strutturale esso si compone sia di un **nucleo centrale** costituito dai contenuti fondamentali del servizio, che devono essere in grado di informare con chiarezza l'utente; sia, eventualmente, di una **serie di elementi periferici** che descrivono i vantaggi o i servizi accessori che si offrono all'utenza e che rappresentano un'attrattiva ulteriore del servizio.

Il servizio si attua, poi, attraverso l'implementazione di un concreto sistema di erogazione che si avvale di risorse umane, che possono essere sia interne sia esterne all'organizzazione (nella maggior parte dei casi sono rappresentate da tutti gli operatori o

referenti delle varie amministrazioni coinvolte), di mezzi e tecnologie (computer, rete, mobili, modulistica, ecc., ossia, da tutti gli strumenti materiali che servono per erogare il servizio), e degli utenti, che concorrono attivamente alla produzione del servizio stesso e che, anche dopo l'erogazione del servizio, possono essere ulteriormente coinvolti per "specificare" il servizio, dando indicazioni chiare e precise sui propri bisogni, per valutarlo e per co-produrlo.

La strutturazione del pacchetto di servizi persegue i seguenti obiettivi: definire le caratteristiche del servizio da progettare, gestire, migliorare o valutare sulla base delle esigenze, dei bisogni degli utenti, e sulla base delle caratteristiche dell'organizzazione che gestisce il servizio; gestire in maniera "strategica" il servizio sviluppando alti livelli di standard, oppure investire sulla sua personalizzazione; aumentare gli elementi periferici oppure intervenire sul pacchetto dei servizi facendo leva, in particolare, su alcuni specifici elementi periferici; favorire una migliore interazione con gli utenti/fruitori del servizio; favorire la diffusione all'interno dell'organizzazione di una visione comune del servizio; differenziare il servizio da quello della concorrenza.

La costruzione del pacchetto di servizi si articola fondamentalmente in tre passaggi chiave:

- la **definizione dei confini funzionali e organizzativi del servizio**, fase che costituisce un passaggio basilare nel processo di costruzione del pacchetto dei servizi e presuppone una chiara e precisa schematizzazione delle necessità e dello stato di carenza del cliente;
- la **costruzione degli elementi periferici del servizio**, intesi come un vantaggio offerto, alla luce delle caratteristiche del sistema di erogazione del servizio, degli utenti (segmentazione dell'utenza), del personale (competenze, conoscenze e abilità) e di tutti quei supporti che fanno parte del servizio (ambienti e spazi, strumenti, tecnologie);
- la **valutazione della coerenza del pacchetto di servizi** con i bisogni/aspettative degli utenti e con le capacità organizzative di chi deve gestire il servizio, al fine di minimizzare lo scarto tra servizio erogato e servizio atteso attraverso la gestione del disservizio, l'ascolto e la *customer satisfaction*.

***

La **Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994**, recante: **“Principi sull’erogazione dei servizi pubblici”**, definisce per la prima volta i principi cui deve essere progressivamente uniformata l’erogazione dei servizi pubblici, anche se svolti in regime di concessione.

Ciò tutela le esigenze dei cittadini che possono fruire di tali servizi e garantisce il rispetto delle esigenze di efficienza e imparzialità cui l’erogazione deve uniformarsi.

In particolare, la Direttiva stabilisce che i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l’accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti.

Deve, inoltre, essere garantita la parità di trattamento, la parità di condizioni del servizio prestato, sia fra le diverse aree geografiche di utenza, anche quando le stesse non siano agevolmente raggiungibili, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti.

I soggetti erogatori devono individuare i fattori da cui dipende la qualità del servizio e, sulla base di essi, adottare e pubblicare standard di qualità e quantità di cui assicurano il rispetto.

Dall’entrata in vigore della Direttiva del 1994 c’è stato un susseguirsi di norme che stabiliscono il rispetto delle esigenze dell’utente e fissano i parametri di qualità nell’erogazione dei servizi.

Con la **legge numero 481 del 14 novembre 1995**, recante: **“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità”** il legislatore fissa, invece, i principi generali in materia di servizi di pubblica utilità, ovvero quei servizi che devono essere assolutamente garantiti agli utenti finali (definizione da ultimo ripresa con la **Delibera 189/19/CONS**) e devono essere erogati secondo principi di uguaglianza, continuità e accessibilità.

Il legislatore italiano prevede che un servizio pubblico sia erogato in maniera continuativa e, infatti, ne punisce, a determinate condizioni, la sospensione o interruzione a fronte di un turbamento nella regolarità della fornitura.

In relazione alla cornice normativa e applicativa di riferimento, le misure di liberalizzazione comunitarie e la ricaduta diretta dei principi e delle regole di matrice europea sulla regolamentazione dei servizi pubblici nazionali hanno giocato un ruolo fondamentale nella differenziazione del loro percorso evolutivo rispetto ai servizi pubblici locali.

Ciò risulta particolarmente evidente prendendo in considerazione la nozione di servizi pubblici introdotta dall’ordinamento comunitario, con particolare riferimento alle attività di rilevanza economica.

Nella dimensione comunitaria, infatti, si ribalta la prospettiva nella quale il pensiero giuridico nazionale ha sempre inquadrato i servizi pubblici. La configurazione europea del mercato unico come luogo della realizzazione dei diritti e delle libertà di ogni soggetto, pubblico o privato, rende necessario *in primis* valutare la rilevanza economica di ciascuna attività e garantire quanto più possibile la concorrenzialità nei rapporti tra gli stessi attori del mercato, ammettendo la programmazione e la gestione pubblica nei limiti e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza.

Per i servizi pubblici, tali principi sono modulabili, tra l'altro, in relazione alle singole attività di volta in volta prese in esame e in considerazione della tutela dell'interesse generale al miglioramento della qualità della vita e al godimento di diritti fondamentali degli utenti, la cui garanzia è doverosa per ciascun ordinamento giuridico nella misura entro cui la fruizione di taluni servizi di base si riveli essenziale e funzionale ad assolvere una funzione solidaristica nonché di coesione economica e sociale.

In concreto, dunque, la misura entro cui si ammette l'intervento dell'Amministrazione Pubblica a garanzia dell'assolvimento dell'interesse generale è determinata da un rapporto di proporzionalità inversa tra l'idoneità dei modelli tipici del mercato e del diritto privato ad assolvere alle esigenze e ai bisogni dell'utenza (individuale o collettiva) e la soglia di doverosità e universalità entro cui risulta necessario assicurare l'erogazione di talune prestazioni.

Invero, solo nella legislazione e nelle pronunce giurisprudenziali degli ultimi anni si è resa evidente una tendenza più marcata a collocare i servizi pubblici locali nel quadro della nozione e dei principi europei in materia di servizi di interesse generale, come peraltro recentemente ribadito dalla Corte costituzionale, con sentenza numero 325 del 3 novembre 2010.

La recente disciplina normativa di riforma dei servizi pubblici a rilevanza economica e l'impostazione che va consolidandosi nella giurisprudenza sembrano collocarsi in linea con l'orientamento comunitario che contempla una graduale apertura alla concorrenza (nel o per il mercato) per i servizi pubblici a rilevanza economica, mentre per quelli privi di rilievo economico prevede comunque l'adizione di modelli improntati all'efficienza delle prestazioni.

La normativa nazionale di riforma ha disciplinato i servizi pubblici locali in modo addirittura più esteso e più rigoroso di quanto previsto dalle regole comunitarie, distinguendoli dai servizi strumentali, implementando le disposizioni utili ad assegnare all'Ente locale un ruolo

di regolatore di tali attività e favorendo l'esternalizzazione dell'erogazione delle prestazioni all'utenza.

Il quadro attuale, dunque, sembra fornire segnali positivi rispetto al precedente assetto, in cui il Testo Unico in materia di autonomie locali, le discipline di settore e gli orientamenti dei tribunali, in sostanza, finivano per non porre alcuna limitazione alla libertà di scelta dell'Ente locale in ordine all'assunzione, alla pianificazione e alla gestione dei servizi pubblici.

In ambito locale, lo strumento del controllo democratico sulla gestione dei servizi pubblici costituisce ancora una delle forme principali di tutela dell'utenza, in quanto consente alla collettività locale di influenzare le scelte operate dal soggetto pubblico.

Tuttavia, nell'individuare le esigenze o le istanze da soddisfare attraverso la predisposizione di servizi pubblici e le modalità attraverso cui assicurarne il soddisfacimento, gli Enti locali conservano ampi margini di discrezionalità, giustificabili alla luce del fatto che le scelte operate si connettono all'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

L'utenza di servizi pubblici locali presenta altresì profili strettamente connessi alla nozione di cittadinanza.

Gli interventi più attuali del legislatore e della giurisprudenza, sotto tale profilo, sembrano perseguire la precipua finalità di specificare la responsabilità del gestore in relazione alla predeterminazione e al rispetto degli standard di qualità e ai parametri di efficienza delle prestazioni fornite all'utenza.

Da un lato, si implementa la gamma degli strumenti di intervento e il controllo sull'operato del gestore a tutela delle posizioni soggettive individuali e collettive dei fruitori dei servizi pubblici; dall'altro, si riconosce anche a favore del singolo utente la possibilità di ricorrere alla tutela giurisdizionale avverso atti che, sebbene non immediatamente lesivi della propria sfera giuridica, siano astrattamente idonei a riverberare i loro effetti conformativi su tutte le situazioni giuridiche di utenza.

In particolare, l'introduzione della disciplina in materia di Carta della qualità dei servizi – ispirata alla normativa generale sulla Carta dei servizi pubblici - si rivela funzionale a favorire un collegamento diretto tra contratto di servizio e contratto di utenza, creando un circolo virtuoso finalizzato a migliorare l'efficienza delle prestazioni erogate a beneficio della collettività; al contempo, aiuta a consolidare il principio – che sta trovando accoglimento anche in certa giurisprudenza – per cui risultano riconducibili alla posizione soggettiva

dell'utente individuale dei servizi pubblici non solo diritti e interessi del singolo, ma anche interessi differenziati e qualificati che fanno capo all'utenza complessivamente intesa.

Tra le criticità che ancora permangono nella disciplina dei rapporti di utenza e degli strumenti di tutela degli utenti nell'ambito dei servizi pubblici locali, laddove il sistema di regole posto dal legislatore risente ancora oggi sul piano applicativo del retaggio del regime tradizionale di programmazione e gestione pubblica, la principale preoccupazione resta quella del sostanziale mantenimento di un regime di irresponsabilità del gestore, tant'è che molti degli sforzi profusi dal legislatore e dalla giurisprudenza più recente spingono verso la costruzione di un sistema entro il quale l'Ente locale, da un lato, e l'utenza, dall'altro, divengono depositari di rimedi funzionali a stimolare la definizione di specifici standard di qualità ed efficienza dei servizi locali.

L'articolo 8 della **legge n. 118/2022** ha delegato il Governo a adottare uno o più decreti legislativi di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche tramite l'adozione di un apposito testo unico.

A tal fine, sono stati puntualmente individuati i principi e i criteri direttivi da rispettare.

Con il **decreto legislativo 23 dicembre 2022 n. 201**, recante: **"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"**, è stata data attuazione alla delega.

In particolare, l'articolo 10 suddivide i servizi pubblici locali in:

- servizi "obbligatori", ovvero quelli attribuiti per legge agli enti competenti;
- servizi "ulteriori", ovvero quelli ritenuti necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali;
- servizi erogati dal mercato, ovvero quelli resi liberamente in condizioni di mercato senza l'intervento dell'ente competente.

L'articolo 13 contiene una definizione di diritto esclusivo e di diritto speciale nonché la specifica regolamentazione.

L'articolo 25 ha ribadito l'obbligo del gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica di redigere e aggiornare la Carta dei servizi di cui all'articolo 2, comma 461, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, prevedendo che la stessa sia pubblicata sul sito internet del gestore.

L’articolo 28 stabilisce che gli enti locali e gli altri enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione in base a un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati.

***

La garanzia del rispetto della qualità e degli standard del servizio è assicurata attraverso un’ulteriore incombenza attribuita agli enti locali che, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, devono effettuare la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi.

Tale ricognizione deve rilevare, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del medesimo decreto legislativo.

La definizione degli standard e dell’identità di un servizio presuppone molteplici e differenti operazioni sia all’interno, sia all’esterno dell’organizzazione.

Dopo aver stabilito la *mission* del servizio, è infatti necessario che essa venga divulgata, in primo luogo, a coloro che lavorano all’interno della stessa organizzazione e a coloro che si occuperanno del servizio, stabilendo anche, nello specifico, gli obiettivi e i risultati da conseguire.

Dal punto di vista esterno, invece, è necessario informare i clienti/utenti in maniera precisa rispetto al livello e alle caratteristiche del servizio che possono aspettarsi di ricevere, e consolidarne l’immagine attraverso la promozione.

Infine, è importante offrire la possibilità di controllare il servizio e di reclamare/intervenire se questo non rispetta gli standard annunciati.

I passaggi che conducono alla definizione dell’identità e degli standard sono i seguenti:

- definire le dimensioni significative del servizio, le quali devono tenere conto di ciò che è effettivamente importante per gli utenti del servizio e di ciò che contribuisce all’efficacia del risultato finale (ad esempio, in un servizio di trasporto pubblico, le dimensioni possono riguardare: puntualità; pulizia; sicurezza; cortesia del personale; livello di copertura del territorio, eccetera);

- definire quali obiettivi l'amministrazione vuole prioritariamente perseguire attraverso il servizio e, in conseguenza degli obiettivi, individuare gli standard del servizio: per rispondere allo scopo, gli standard devono essere rilevanti, significativi rispetto al servizio, misurabili ed effettivamente monitorati, pubblicizzati, facilmente comprensibili e verificabili dagli utenti; gli standard non sono misure stabilite "una volta per tutte", ma devono venire controllati e riconsiderati a scadenze prefissate (ad es. ogni anno), con l'obiettivo, se possibile, di migliorare i livelli di servizio raggiunti;
- definire in modo chiaro l'output e le caratteristiche del servizio erogato, ovvero il pacchetto di servizi offerto ai clienti/utenti; prevedere modalità di coinvolgimento degli operatori; prevedere, se lo si ritiene opportuno, modalità di coinvolgimento degli stessi utenti del servizio.

A questo scopo possono essere utilizzate varie forme di ascolto e consultazione, ovvero forme di partecipazione civica che rendano gli utenti co-produttori dell'identità del servizio.

***

UTENTI E BIBLIOTECHE

La domanda informativa degli utenti può collocarsi a vari livelli di crescente complessità:

• **Domande di orientamento**, dette anche **di localizzazione** o **direzionali**, sono domande elementari che riguardano l'ubicazione di spazi, uffici, servizi della biblioteca, cataloghi, apparecchiature ecc… e possono riguardare anche (o in alternativa) le procedure di lavoro seguite in quella particolare biblioteca.

Per rispondere, al bibliotecario non è necessario altro che la sua conoscenza diretta e il tempo richiesto è minimo"

• **Domande a risposta pronta** ***(ready reference)***: richiedono una risposta rapida, ottenibile sia dal bibliotecario, sia dallo stesso utente consultando le opere di consultazione generale, oppure, se l'utente si rivolge al bibliotecario, indirizzando direttamente l'utente alle opere di consultazione più appropriate.

Le domande rapide possono essere distinte in **bibliografiche** o **fattuali**.

Per risposta di carattere bibliografico si deve intendere quella che fornisce dei dati bibliografici e può essere la segnalazione completa di autore, titolo, luogo di edizione,

editore e collazione; o il completamento di questi dati; oppure la loro verifica; ma può anche consistere nell'indicazione del titolo di un'opera all'interno della quale trovare una risposta.

Le risposte fattuali (dette anche **tematiche**) sono invece quelle che forniscono informazioni "finali" su un fatto, un evento, una persona o una data, senza riferimento al documento che le contiene.

• **Domande a obiettivo individuato** ***(specific search)***: richiedono (da parte del bibliotecario o dell'utente) una ricerca a fasi multiple, individuando prima, con l'aiuto delle opere di consultazione, le fonti che possono contenere le informazioni cercate e poi estraendole. Il bibliotecario può svolgere per l'utente entrambi i passaggi, oppure fermarsi al primo passaggio, facendo poi proseguire l'utente autonomamente, oppure indicare l'intero processo. Anche queste domande possono essere distinte in bibliografiche o fattuali, a seconda della natura dell'informazione finale cercata.

• **Ricerche specialistiche**: impongono al bibliotecario di raccogliere e padroneggiare dati molteplici da fonti numerose e diverse, spesso di consultare opere possedute presso altre biblioteche, in certi casi, di ricorrere alla consulenza di specialisti dell'argomento di cui si tratta. Il tempo necessario può essere di giorni ed anche di parecchie settimane.

• **Richieste di consulenza**: raccolgono in sé le caratteristiche di tutte le precedenti in quanto, per offrire all'utente quanto è di suo interesse, devono affrontare il problema da tutti i punti di vista: dall'orientamento ai servizi della biblioteca, alla localizzazione del materiale e delle raccolte all'interno dell'istituto e al di fuori di esso, dall'individuazione delle opere necessarie per impostare e proseguire la ricerca alle notizie su fatti, dati e personaggi necessari per inquadrare l'argomento.

Tipologie di servizi informativi: per cercare di rispondere efficacemente a questo ampio spettro di domande, ciascuna biblioteca può predisporre uno o più tipi di servizi informativi; l'Ufficio informazioni o Front office - ovvero un punto di prima accoglienza e orientamento dell'utente, posto in prossimità dell'ingresso e dotato di grande visibilità - dove soddisfare le domande direzionali; se il Front office è dotato di un computer collegato a Internet (o, almeno, al catalogo elettronico della biblioteca) e di un minimo di apparato bibliografico o posto nelle prossimità della sala di consultazione, può anche soddisfare alcune delle domande a risposta pronta, soprattutto se relative al catalogo della biblioteca; Il *reference desk*, invece, rappresenta la classica postazione del *reference librarian* di scuola anglosassone, dietro un bancone posto al centro della *reference room* e circondato dalla

sua *reference collection,* che rappresenta il punto di riferimento per le domande a risposta pronta e quelle a obiettivo individuato e può fornire in certi casi anche risposte specialistiche o di consulenza, se le risorse e la politica della biblioteca lo consentono. In caso di assenza di un ufficio informazioni, risponde anche a domande direzionali.

• **Educazione dell'utenza** ***(user instruction, user education)*** mediante corsi, lezioni, guide, opuscoli e audiovisivi si cerca di insegnare agli utenti come muoversi nell'universo informativo più esteso (alfabetizzazione informativa, *information literacy*), nel più specifico ambito bibliografico e documentario (alfabetizzazione bibliografica, *bibliographic literacy*) e nella singola biblioteca (istruzione all'uso della biblioteca, *library instruction*).

• **Servizio di ricerche bibliografiche** attivato soprattutto nei centri di documentazione e nelle biblioteche specializzate o aziendali, predispone bibliografie, rassegne stampa e talvolta veri e propri rapporti su temi commissionati dagli utenti.

Filosofie del servizio informativo.

È molto importante che la biblioteca stabilisca con chiarezza lo stile e il livello su cui devono attestarsi di norma i servizi informativi offerti, per evitare sperequazioni dovute a idiosincrasie personali dello staff o comunque al caso.

Alla luce delle risorse disponibili e degli obiettivi generali della biblioteca si deciderà quali tipi di domande e con quale livello di approfondimento soddisfare, quali categorie di utenti privilegiare, quanto tempo e quali risorse impiegare nelle risposte, ecc.

Le tre filosofie di servizio fondamentali sono:

• Il modello **conservatore (**o **minimo**, o **educativo**), secondo il quale il bibliotecario non rintraccia personalmente l'informazione cercata, ma spiega all'utente come fare per recuperarla lui stesso.

• Il modello **liberale (**o **massimo,** o **sostitutivo)**, secondo il quale il bibliotecario utilizza tutti i mezzi a sua disposizione per rintracciare l'informazione cercata dall'utente e offrirgliela.

• Il modello **moderato (**o **medio**, o **equilibrato**), secondo il quale il bibliotecario può seguire di volta in volta il modello massimo o minimo, non a caso o in base al tempo disponibile, ma cercando di raggiungere un equilibrio fra le risorse disponibili e gli effettivi bisogni e capacità degli utenti, senza sprecare tempo inutilmente ma senza neanche penalizzare chi ha effettivamente bisogno di maggiore aiuto.

L'intervista e i filtri

Momento centrale del servizio informativo è il dialogo fra bibliotecario e utente, in cui si cerca di far emergere e poi di soddisfare il bisogno informativo, che attraversa varie fasi evolutive:

• bisogno **istintivo** o **inconscio**, vago, indistinto e non tradotto in termini linguistici;

• bisogno **conscio**, linguistico ma ancora ambiguo;

• bisogno **formalizzato**, linguisticamente ben definito e articolato;

• bisogno **mediato**, "è una riformulazione delle esigenze di informazione che avviene dopo avere avuto la possibilità di esaminare quanto può offrire il sistema informativo (nel caso particolare, la biblioteca).

Durante l'intervista che il bibliotecario fa all'utente "la domanda iniziale dell'utente viene fatta passare attraverso cinque **filtri**, in modo il bibliotecario possa individuare i dati importanti per aiutarlo nella ricerca:

• determinazione dell'**argomento**;

• **obiettivo** e **motivazioni** di chi pone la questione;

• **caratteristiche personali** di chi pone la questione;

• rapporto tra la **formulazione della domanda** e l'**organizzazione delle fonti**;

• **risposte previste** o **accettabili**."

"Il **fattore tempo** è estremamente importante nella ricerca. Intanto è un elemento costitutivo della domanda (anche se spesso non esplicito): l'utente non vuole semplicemente sapere qualcosa, ma saperlo ad un momento dato (subito, entro quindici giorni, entro due mesi).

Sicuramente non entro anni, o peggio, decenni.

Poi perché lo stesso uso del tempo del bibliotecario deve essere ragionevole ed equilibrato, se si vogliono realmente offrire ad ogni lettore equivalenti possibilità di servirsi della biblioteca secondo le sue necessità.

Infine, perché normalmente il bibliotecario tende ad avere (almeno a livello subconscio) una misura del tempo massimo da dedicare a ciascuna ricerca, superato il quale ha la forte tentazione di lasciar cadere tutto e rispondere che non è possibile trovare nulla.

È quindi necessario che nel corso di ogni ricerca si valuti esplicitamente e ponderatamente il tempo che è necessario, possibile ed opportuno dedicarle"

Le principali tappe della transazione informativa fra utente e bibliotecario sono quindi così sintetizzabili:

a) L'utente si rende conto di aver bisogno di una informazione e dà una prima formulazione di ciò che gli serve;

b) l'utente pone la sua domanda al bibliotecario;

c) la domanda dell'utente viene precisata e riformulata in modo che possa avere risposta dal materiale documentario della biblioteca;

e) il bibliotecario stabilisce la strategia di ricerca che gli pare opportuna;

f) individua e usa le fonti di informazione adeguate;

g) sottopone all'utente la risposta o le risposte che gli pare possano soddisfare la richiesta;

h) l'utente valuta se le risposte ottenute sono rilevanti per il suo problema;

i) l'utente, se soddisfatto, accetta la risposta.

LA COMUNICAZIONE PUBBLICA QUALE SERVIZIO AL CITTADINO

Premessa

Il verbo “comunicare” etimologicamente deriva dal termine latino *communis*, ovvero che appartiene a tutti, e significa letterariamente **“mettere qualcosa in comune con gli altri"** e quindi condividere.

Il concetto di comunicazione è senza dubbio di difficile definizione. Si tratta, infatti, di un’attività finalizzata ad incidere sulla realtà esterna, in quanto volta a trasmettere un messaggio che può influenzare i destinatari. Per il suo elevato impatto esterno, pertanto, la comunicazione pubblica deve essere organizzata/pianificata/valutata alla stregua di altre importanti funzioni della Pubblica amministrazione.

Nella società moderna, divenuta sempre di più “società della comunicazione”, anche per gli enti pubblici comunicare con il cittadino è diventato un compito prioritario che va ben oltre il principio originario del diritto all’informazione. Diventa, quindi, centrale e fondamentale per la P.A. relazionarsi e interagire con il cittadino in modo più diretto ed efficace.

LA COMUNICAZIONE NELLA SOCIETA’ MODERNA.

Negli ultimi trent’anni le riforme normative hanno modellato e riconfigurato i molteplici aspetti della vita della Pubblica Amministrazione al fine di coinvolgere la società civile nelle scelte del decisore pubblico attraverso un confronto costante e paritario. Anche la comunicazione pubblica è stata profondamente influenzata sia dall’evoluzione normativa, sia dal progresso tecnologico che ha cambiato profondamente le modalità comunicative degli enti pubblici.

Le Pubbliche amministrazioni più all’avanguardia si avvalgono, infatti, di tutti gli strumenti tecnologici di ultima generazione, fra i quali i social network, al fine di informare, comunicare e relazionarsi in maniera diretta e innovativa con il cittadino.

Il progresso tecnologico degli ultimi venti anni ha modificato il modo di ricercare e di fare informazione attraverso dispositivi caratterizzati da una maggiore tempestività, versatilità e accessibilità. L’uso delle nuove tecnologie è certamente molto conveniente dal punto di vista economico e della sostenibilità rispetto ai canali tradizionali, che erano costituiti prevalentemente da materiale a stampa, volantini, manifesti, etc. o dalla pubblicità a pagamento sui giornali. Se il cittadino è adeguatamente coinvolto fin dalla progettazione di

un qualsiasi servizio, ci sono molte più possibilità di erogare un servizio efficace ed economicamente efficiente. La comunicazione pubblica, pertanto, non solo rappresenta un valido strumento per informare l'utenza sui servizi erogati, ma costituisce l'elemento fondante di un nuovo rapporto tra Pubblica Amministrazione e il cittadino.

Alla luce di quanto rappresentato, possiamo affermare che la comunicazione sia degli apparati amministrativi centrali, sia periferici e territoriali, deve rivolgersi direttamente al cittadino/utente al fine di dare concreta attuazione al diritto dei cittadini alla trasparenza, all'accesso, alle informazioni, alla partecipazione della dimensione pubblica e alla formazione delle politiche pubbliche.

Nell'ultimo decennio il tema della comunicazione pubblica ha assunto un ruolo ragguardevole e complesso che coinvolge e mette in relazione attori e contesti diversi, contribuendo ad un processo di cambiamento nelle diverse realtà. La comunicazione è distinta in tre macroaree di competenza e articolata e sviluppata in sotto-aree di competenza distinte e strategiche in base all'ambito di intervento che può essere il contesto sociale, culturale, ambientale, sanitario, di gestione delle crisi ed emergenze per lo sviluppo di un territorio, etc.

Si riporta una sintetica rappresentazione delle aree comunicative che costituiscono l'ampia sfera della comunicazione pubblica:

- **la comunicazione istituzionale**, concettualmente definibile anche come *comunicazione normativa* - in quanto ha il fine di rendere noti e comprensibili alla cittadinanza gli atti normativi dell'istituzione – può essere ulteriormente suddivisa in:

  - *comunicazione delle attività istituzionali,* che ha la finalità di illustrare le attività ed i servizi erogati dalla PA sia a livello centrale, sia periferico;

  - *comunicazione di pubblica utilità*, che ha la finalità di informare e guidare i cittadini nell'utilizzo dei servizi pubblici e può coincidere con la comunicazione c.d. di servizio o socialmente utile;

  - *comunicazione per la promozione dell'immagine*, che ha finalità di rendere visibile l'organizzazione e l'operato della PA, riproducendone un'immagine il più possibile aderente alla realtà.

- **La comunicazione politica** costituisce lo scambio e il confronto di ciò che è di interesse pubblico prodotto dal sistema politico, dai media e dal cittadino elettore, e

che, nell'ambito della legittima competizione politica tra posizioni contrapposte, persegue l'interesse di una parte.

- **La comunicazione sociale** rappresenta l'informazione rivolta alla società – intesa come comunità che condivide valori e obiettivi –che ha la finalità di informare su tematiche di pubblica utilità e incentivare al cambiamento sociale.

LA COMUNICAZIONE PUBBLICA: DALLA PRIMA REPUBBLICA AD OGGI.

Il modo di intendere e gestire il rapporto con il cittadino ha vissuto diverse fasi storiche, ognuna caratterizzata da un determinato modello comunicativo. In passato, il modello della c.d. "*comunicazione negata*", caratterizzato da modalità di tipo propagandistico, ha orientato la comunicazione pubblica dall' inizio della Repubblica fino ai primi anni '70. Tale tipologia comunicativa presenta una netta chiusura verso l'esterno derivante dal principio del segreto d'ufficio e ha la finalità di fornire un'immagine positiva dell'ente in cui è difficile distinguere l'entità politica da quella amministrativa. Con l'istituzione delle Regioni e grazie allo sviluppo dei mass media (radio e tv private) si incomincia a vedere una diffusione di informazioni sull'operato dell'Amministrazione. Il cittadino prende sempre più coscienza dei propri diritti di cittadinanza e del diritto di essere informato. Tuttavia, l'obiettivo della PA rimane quello di fornire informazioni in senso unidirezionale per ottenere maggiore visibilità, mentre il cittadino riveste ancora un ruolo passivo. Solo negli anni '90 si arriva ad un modello di comunicazione pubblica bidirezionale. Il cittadino è soggetto attivo e la comunicazione è circolare, l'identità amministrativa si distingue da quella politica e diventa un dovere la logica della trasparenza di rendere pubblici e comprensibili gli atti delle amministrazioni. Questo cambiamento è stato istituzionalizzato con la legge n. 241/90, mentre con la legge n. 150/2000 il legislatore ha definito un vero e proprio sistema di comunicazione istituzionale (primi URP e primi siti internet) volto a informare, accogliere e ad interagire con il cittadino. Tuttavia, le innovazioni normative sono state attuate attraverso un lento e, a volte, faticoso processo di trasformazione. La comunicazione pubblica viene riconosciuta come strumento di governo e potenziata in modo da favorire la capacità di ascolto, il dialogo e la partecipazione, ma anche le relazioni con i cittadini anche "a distanza" grazie alle nuove tecnologie. I cittadini, le imprese, le associazioni sono più coinvolti nella gestione dei beni pubblici e nella salvaguardia dell'interesse generale, in linea con una nuova prospettiva di welfare allargato di tipo comunitario o societario e non solo statale. Il rapporto tra PA e

cittadini di tipo “verticale” si rinnova adottando come modello una relazionalità di tipo orizzontale in cui si rilevano le prime forme di *public engagement*.

Con la diffusione del web sociale e partecipativo, dall’ultimo decennio si tende sempre più ad un modello di condivisione. Al giorno d’oggi, i cittadini possono essere attivatori di processi di innovazione sociale, c.d. **civic engagement** , ovvero forme di volontariato e di impegno sociale, d’iniziativa dei cittadini, per affrontare e risolvere le problematiche del proprio contesto ambientale. Queste nuove forme partecipative, supportate dai social network, estendono il concetto di cittadinanza e favoriscono il profondo rinnovamento del rapporto tra istituzioni e cittadini.

Alla luce del quadro finora rappresentato, si osserva, da un lato, il fenomeno dei cittadini attivi grazie alla diffusione di nuovi canali comunicativi come, ad esempio, siti, blog, social, che rimodellano il tradizionale rapporto fra istituzioni e cittadini, condizionando le modalità di partecipazione politica. Dall’altro, si rileva come la PA sia sempre più impegnata in un epocale processo di riduzione dello squilibrio comunicativo che comporta un nuovo modo di relazionarsi con i cittadin,i attraverso modalità più dialogiche e conversazionali orientate non solo all’informazione, ma soprattutto alla condivisione.

La comunicazione quale funzione della Pubblica Amministrazione trova il suo fondamento nella **legge 150 del 7 giugno 2000**, la cui adozione rappresenta un passaggio fondamentale per la comunicazione pubblica, intesa come un insieme articolato di attività finalizzate all'attuazione dei principi di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa.

La legge fornisce un impianto normativo per adeguare la comunicazione pubblica ai principi che hanno caratterizzato le riforme della Pubblica amministrazione, definisce sia i soggetti che hanno un ruolo in tale ambito, sia gli strumenti, evidenziando l’altissimo valore – precedentemente sottovalutato - che la comunicazione riveste nel settore pubblico.

DIFFERENZE TRA INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE NELLA PA

L’attività di informazione è veicolata attraverso strumenti di comunicazione di massa e si consegue attraverso la stampa, i canali audiovisivi e gli strumenti telematici a disposizione. Questa ha il compito di consentire una diffusione omogenea e coerente dell’immagine dell’Ente e viene continuamente costruita e rinnovata attraverso la narrazione e la

divulgazione: della propria attività, dei servizi offerti, delle policy, delle normative e della cultura di riferimento della PA.

L'attività di comunicazione, invece, si differenzia in comunicazione esterna e comunicazione interna. La **comunicazione esterna** si rivolge ai cittadini, alle altre amministrazioni, agli altri enti, alle imprese e alle associazioni, quindi, contribuisce a costruire la percezione della qualità del servizio; inoltre, essa costituisce un canale permanente di ascolto e di verifica del livello di soddisfazione del cliente/utente. Questo aspetto risulta particolarmente rilevante per l'organizzazione che ha la possibilità di adeguare di volta in volta il servizio offerto alle indicazioni ricevute dagli utenti.

La comunicazione **interna**, invece, è aggiuntiva e funzionale alla comunicazione esterna, ma è rivolta al pubblico appartenente all'organizzazione di riferimento (come dipendenti e collaboratori). La legge 150 del 2000 specifica, come già osservato, le figure professionali coinvolte nelle attività di comunicazione e informazione, quali: **l'Ufficio per le Relazioni con il Pubblico (URP), l'Ufficio stampa e il Portavoce** (figura di nuova introduzione)**.** La norma assegna ad ognuna di queste figure precise responsabilità, definendo così un netto passaggio da un livello basilare ad un livello professionale della comunicazione pubblica.

Tuttavia, non sono previste sanzioni per le istituzioni inadempienti e questo è stato spesso indicato come una criticità della legge che ha influito sulla mancata applicazione della normativa da parte di molte amministrazioni.

LA RIFORMA LEGISLATIVA DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA

Alla luce della parziale applicazione della normativa e del profondo mutamento del sistema comunicativo, si avverte ormai l'esigenza di un'attualizzazione della legge con la finalità di riorganizzare e rilanciare la comunicazione pubblica italiana, rivedendo anche i profili e le funzioni degli attori coinvolti. In particolare, l'aggiornamento della disciplina sulla comunicazione pubblica dovrebbe contemplare sia il riconoscimento delle professionalità legate al mondo della comunicazione digitale, sia l'adeguamento del sistema ai nuovi strumenti, linguaggi e codici comunicativi.

Un tale processo di riforma, infatti, potrebbe essere determinante per sviluppare un modello di Pubblica Amministrazione che ha come obiettivo prioritario l'erogazione di un **servizio pubblico di qualità.**

LA CARTA DEI SERVIZI (IN CHE COSA CONSISTE E QUALI CONTENUTI LA CARATTERIZZANO)

Introduzione

La Carta dei Servizi si configura come un documento programmatico attraverso il quale un'Amministrazione Pubblica si propone di individuare i livelli qualitativi con riferimento ai servizi che vengono erogati alla cittadinanza/utenza.

La Carta dei Servizi è un atto con il quale l'Ente erogatore, nel rispetto di indicatori di qualità individuati annualmente, assume una serie di impegni nei confronti degli utenti sui servizi offerti secondo precisi standard qualitativi, monitorati in riferimento all'offerta, alla dinamicità delle informazioni, al target dei destinatari, al contesto socioculturale di riferimento, le modalità di erogazione dei servizi presentati e offerti.

Ai fini della realizzazione della Carta dei Servizi, risulta fondamentale:

1. Inserire gli standard di qualità, che tengono conto di precisi indicatori monitorati per migliorare annualmente la carta stessa rispettando precisi criteri;
2. informare l'utenza sulle modalità di tutela.
3. rispettare quanto prevede la normativa vigente in materia, comprese le nuove Direttive sull'accessibilità e fruibilità delle informazioni nei confronti dell'utenza con bisogni speciali;
4. fornire informazione chiare, semplificate, fruibili, aperte e accessibile.

Riferimenti normativi

La Carta dei Servizi è stata introdotta, per la prima volta in Italia, come documento di studio nel 1993 dal Dipartimento della Funzione Pubblica, per stabilire i principi fondamentali posti a presidio dell'erogazione dei servizi. Tale documento è stato, recepito in un atto normativo dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 27 gennaio 1994, recante "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici". In materia, inoltre è opportuno menzionare la legge 11 luglio 1995, n. 273, che all'articolo 2 ha previsto l'adozione, con DPCM, di schemi generali di riferimento di carte dei servizi pubblici, compreso l'obbligo per le Amministrazioni Pubbliche di emanare delle Carte dei Servizi, secondo gli "schemi guida indicati", dando particolare attenzione alla modalità dei contenuti del documento stesso. In attuazione della delega anzidetta, è stato emanato il D.lgs n. 286/1999 che abrogava espressamente l'art. 2

della legge n. 273/1995, stabilendo all'art. 11 una disciplina maggiormente semplificata in tema di determinazione dei parametri guida per l'adozione delle carte dei servizi.

Sul tema, si evidenziano inoltre altre fonti normative più recenti, quali: la Delibera "CiVIT" n. 88/2010 (Linee guida per la definizione degli standard di qualità); la Delibera "CiVIT" n. 3/2012 (Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici); la Legge n. 35/2012 "Semplifica Italia" (e-governement, trasparenza e amministrazione digitale), che apre la stagione verso la semplificazione e la trasparenza sui modelli dettati dall'Unione Europea.

Si sottolinea, inoltre, che il D.lgs. n. 33/2013, all'art. 32 dispone che le Amministrazioni Pubbliche hanno l'obbligo di pubblicare la propria Carta dei Servizi o il documento recante gli standard di qualità dei servizi pubblici erogati. Inoltre, unitamente alla pubblicazione della Carta sui siti istituzionali degli enti può essere aggiunto un modulo, inserito in corrispondenza del documento, attraverso il quale richiedere al cittadino la propria opinione sulla chiarezza dei servizi presentati e sulla comprensione dei contenuti esposti, prevedendo anche la possibilità per l'utente di fornire eventuali suggerimenti.

In ultimo, occorre informare l'utenza sulla possibilità di reclamare, nel caso in cui le modalità previste per l'erogazione dei servizi non vengano rispettate e garantite.

Contenuti

Nella Carta dei Servizi, l'Ente riporta e presenta, con un linguaggio, possibilmente semplificato e chiaro, quali servizi intende erogare, le modalità e gli standard di qualità che intende garantire e si impegna a rispettare determinati principi generali sanciti già nella Costituzione della Repubblica Italiana, con l'intento di monitorare e migliorare la qualità del servizio offerto.

Di seguito, si riportano alcuni dei principi fondamentali dettati dalla normativa vigente in materia, e che, sono alla base dell'erogazione dei servizi:

1. il principio dell'uguaglianza, per cui tutti gli utenti hanno gli stessi diritti;
2. deve essere garantita la parità di trattamento sia fra le diverse aree geografiche, sia fra le diverse categorie o fasce di utenti;
3. 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;
4. gli utenti devono essere trattati con obiettività, uguaglianza, giustizia e imparzialità;

5. il diritto alla partecipazione del cittadino deve essere sempre garantito, come deve essere garantita l'efficienza e l'efficacia dell'ente erogatore.

In linea generale, la Carta dei Servizi rappresenta quindi uno strumento di comunicazione che prevede la descrizione di indicatori per il rispetto degli standard di qualità individuati, come previsto dalla Delibera "CIVIT" numero 3 del 2012.

Si riportano alcuni esempi pratici:

1) per garantire l'accessibilità al servizio, dovranno essere indicati:

- Sede degli uffici.

- Giorni e orari di apertura al pubblico.

- Numero di personale operante nel Servizio.

- Tempo di attesa.

- Canali di comunicazione (Telefono PEC, web, sportello, etc…).

2) par garantire la tempestività, dovranno essere indicati:

- Tempo massimo di erogazione del servizio.

- Tempo di attesa medio di risposta alla richiesta.

- Tempi di chiusura della richiesta.

- Tempi di risposta.

- Frequenza di erogazione del servizio erogato.

3) per garantire la trasparenza, dovranno essere indicate:

- Modalità di diffusione delle informazioni (informativa, spazi web, modulistica, brochure).

- Indicazioni del/dei contatto/i del Servizio di riferimento.

- Frequenza degli aggiornamenti.

4) infine, per garantire l'efficacia del servizio, dovranno essere monitorati:

- Rispondenza del servizio erogato con quanto si aspetta l'utente.

- Soddisfazione delle esigenze e dei bisogni (risultati *customer satisfaction*).

- Dati statistici sui risultati storici di ciascun servizio.

Note conclusive

Ai fini della redazione delle Carte dei servizi erogati dal Consiglio regionale della Calabria, bisognerà tener conto dei criteri-guida per la redazione di un documento il più possibile comprensibile ed esaustivo per il cittadino, con riferimento ai principi e ali indicatori sopra esposti per fornire contenuti all'insegna della trasparenza, con obiettività e chiarezza.

La Carta dei Servizi, infatti, non è una semplice guida ma è un documento che stabilisce un patto, un "accordo" fra soggetto erogatore del servizio e cittadino/ utente basato su:

1. indicazione e definizione degli standard e della qualità del servizio erogato;
2. semplificazione delle procedure anche tramite l'informatizzazione;
3. costruzione degli elementi che strutturano il pacchetto dei servizi;
4. promozione del servizio e informazione dello stesso;
5. verifica del rispetto degli standard del servizio presentato e realmente efficiente;
6. predisposizione di procedure di ascolto (*customer satisfaction*) e di supporto all'utenza per la fruizione del servizio.

Inoltre, in caso di disservizio, l'utente può esercitare il diritto alla tutela mediante lo strumento del reclamo e dell'eventuale ricorso all'istituto del Difensore Civico.

In ultimo, ai fini del monitoraggio e del miglioramento del servizio, risulta fondamentale il coinvolgimento e la partecipazione del cittadino alla definizione del progetto, anche attraverso i nuovi strumenti social oggi a disposizione, anche del nostro Ente, sempre più avanzati e a servizio della cittadinanza.

GLI STANDARD DI QUALITA'

Il concetto di "qualità" è molto difficile da definire; qualità potrebbe al contempo essere intesa come caratteristica o valore ed è un concetto relativo che, come tale, può essere definito in molteplici modi, proprio perché si compone di una parte fortemente oggettiva (gli aspetti tecnici che devono soddisfare le specifiche del cliente), ma anche di una parte assolutamente soggettiva (gli aspetti che devono soddisfare le aspettative e i desideri del cliente/utente). L'idea di qualità si fonda sul rapporto tra una realizzazione e un'attesa perché esprime il livello di corrispondenza tra le aspettative del cliente/utente e il prodotto/servizio offerto: più le aspettative e il prodotto/servizio si sovrappongono, più questi saranno giudicati prodotti/servizi "di qualità".

L'uso del termine qualità è trasversalmente diffuso in settori e discipline diverse e, pertanto, subisce uno svuotamento semantico che ne rende difficile una definizione univoca.

Le parole "qualità, di qualità, qualitativo" sono ampiamente utilizzate sia nel linguaggio comune, sia nei linguaggi tecnici, ma descrivere cosa sia "di qualità" rimane un'operazione complessa.

Nel caso di beni materiali, il termine "qualità" si presta con maggiore facilità a essere declinato in aspetti tangibili, concreti, misurabili, su cui è più facile esprimere richieste e preferenze da parte di potenziali utenti, le cui opinioni hanno permesso la compilazione di specifiche di processo e di prodotto che costituiscono il punto di riferimento per la produzione. Ma anche nel caso di prodotti materiali, ai fini della valutazione della qualità, entrano in gioco altri fattori, quali valori e finalità, che, come nell'erogazione di servizi, non sono affatto trascurabili. Si pensi, ad esempio, quanto può incidere sulla valutazione il basso impatto ambientale di un elettrodomestico o la durevolezza di un prodotto all'interno di un contesto sociale particolarmente sensibile sulla sostenibilità ambientale. Tanto più, risulterà difficile specificare la qualità nel caso di servizi sociali o alla persona.

Ciò è spiegabile per due ordini di motivi:

1. In primo luogo, per le caratteristiche che differenziano i servizi dai prodotti, ovvero l'**immaterialità e** la **simultaneità** del servizio che rendono impossibile il controllo di qualità preventivo o l'immagazzinamento per i periodi di scarsità o surplus di richiesta; ma anche il **carattere di processi relazionali e personalizzati**, tipico del

servizio, rende difficile la misurazione dei risultati e impossibile la loro compiuta reiterazione;

2. in secondo luogo, bisogna considerare che, nei servizi, la soddisfazione dell'utente finale, assunta come centrale da modelli di qualità standardizzati, si rivela molto spesso inadeguata perché il servizio tende a produrre effetti sulla comunità nel suo insieme e, pertanto, ha una platea di **molteplici stakeholder** in cui rientrano, ad esempio, il nucleo familiare dell'utente (in particolare nei servizi sociali e sanitari), ma anche gli stessi operatori che erogano il servizio, il cui punto di vista non può essere trascurato.

Pertanto, al fine di definire concreti indicatori di qualità per favorire la valutazione di una prestazione, si dovranno considerare ulteriori elementi distintivi che caratterizzano i servizi, come:

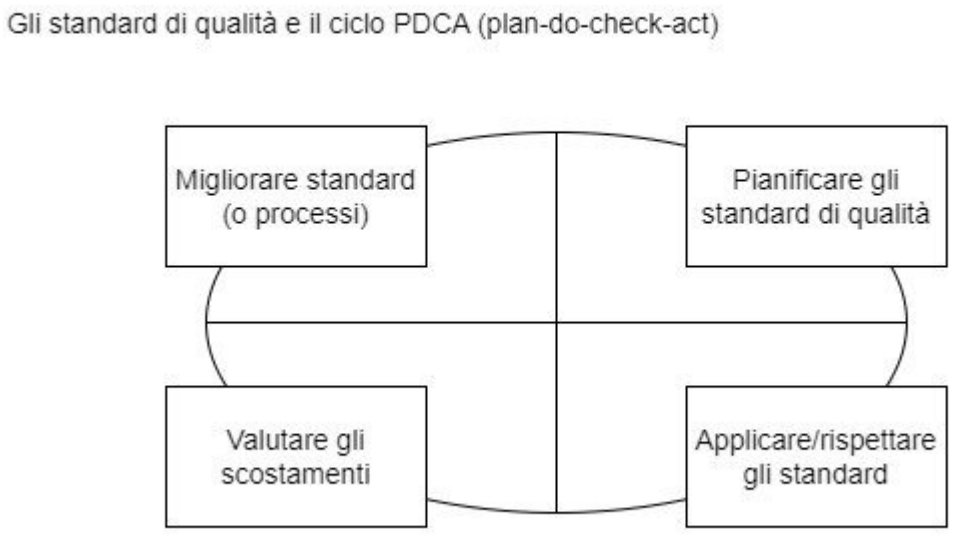
3. l'**interattività**, ovvero la capacità di far partecipare l'utente nella realizzazione del servizio;
4. l'**intensità di personalità**, ovvero la qualità della relazione che si instaura tra operatore e utente;
5. la **relazionalità**, ovvero il processo relazionale e comunicativo che conduce alla realizzazione dei servizi;
6. la **varietà**, nell'accezione di molteplicità delle relazioni che si determinano a seconda di coloro che offrono il servizio, delle condizioni dei destinatari e del contenuto specifico del servizio richiesto;
7. la **difficoltà di misurazione**, in quanto la difficile applicazione di unità di misura di grandezze fisiche rende necessario il coinvolgimento dei destinatari (non esclusivamente l'utente, ma anche la rete che lo sostiene o le organizzazioni che lo rappresentano) ai fini della valutazione del servizio offerto.

La carta dei servizi ha per obiettivo l'esplorazione continua della qualità. Ricercare la qualità è un processo dinamico, perché la qualità non è un dato immodificabile, ma viene determinata dalle persone; non c'è una sola qualità, ma ve ne sono molteplici e diverse, in relazione alle esigenze e alle aspettative dei vari soggetti.

La carta dei servizi è mezzo, non fine e gli standard di qualità rappresentano uno strumento importante non solo nella valutazione, ma anche nella progettazione e nella gestione della qualità. A tal proposito, occorre ricordare il "**ciclo della qualità**" (*figura 1.*), più noto nel mondo aziendale, che si compone di quattro fasi:

- pianificare gli standard di qualità;
- migliorare gli standard o i processi;
- valutare gli scostamenti tra standard stabiliti e risultati (individuare la causa e il rimedio);
- applicare/rispettare gli standard.

Figura 1.



La finalità è generare un cambiamento per cui l'erogazione di un servizio pubblico non abbia più esclusivamente come modello il mero adempimento burocratico, ma si rivolga all'utente e al risultato.

Senza l'indicazione degli standard di qualità, non solo non è possibile misurare la qualità del servizio, ma nemmeno realizzare una vera e propria "carta dei servizi" che, infatti, rispetto a una semplice "guida ai servizi" non può costituire il c.d. "patto" tra ente erogatore del servizio pubblico e cittadino/utente che si fonda su un programma e non sulla mera descrizione del servizio.

Come ha osservato Lo Schiavo, a distanza di diversi anni dalla pubblicazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 sui princìpi per l'erogazione dei servizi pubblici, la norma è diventata nota come Carta dei servizi, probabilmente per via del titolo dei materiali preparatori predisposti dal dipartimento della Funzione pubblica e

largamente ispirati ad analoghe esperienze europee (in particolare la britannica Citizen's Charter). Tuttavia, il termine è stato usato impropriamente, dal momento che le carte dei servizi sono documenti preparati dai soggetti erogatori e devono contenere standard di qualità, mentre la direttiva non contiene nessuno standard ed è un atto normativo del governo. Si tratta di un documento a suo modo rivoluzionario, in quanto ha segnato un salto rispetto alle iniziative precedenti nel filone giuridico del procedimento amministrativo (legge n. 241/90), pur ispirandosi dichiaratamente a tale precedente. Infatti, la Carta dei servizi non si è limitata a confermare diritti - già riconosciuti per legge - all'informazione, alla trasparenza e alla partecipazione, ma ha introdotto principi radicalmente nuovi nel panorama italiano dei servizi pubblici quali:

- **l'adozione di standard di qualità del servizio e la loro pubblicizzazione, che rappresenta il principio cardine della Carta dei servizi, intorno al quale ruotano tutti gli altri**;
- il dovere, per le strutture pubbliche, alla valutazione della qualità dei servizi, attraverso verifiche sul rispetto degli standard e sul grado di soddisfazione degli utenti;
- il diritto per gli utenti al rimborso nei casi in cui è possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore per qualità e tempestività, agli standard pubblicati.

La Carta dei Servizi rappresenta un patto tra l'ente erogatore del servizio pubblico e il cittadino utente, in cui sono definiti standard di qualità ragionevoli e rilevanti per l'utenza, la verifica del rispetto di tali standard e la ricerca del miglioramento della qualità e della tutela degli utenti.

Gli standard di qualità sono il punto centrale, più innovativo e più impegnativo della Carta dei servizi e rappresentano anche una parte ineludibile di qualsiasi Carta dei servizi. Essi vengono indicati nella direttiva del 1994 come obiettivi di qualità i cui i soggetti erogatori assicurano il rispetto. La definizione “standard” è di stampo britannico poiché ispirata a quella contenuta nella *Citizen’s Charter* inglese, l’iniziativa promossa dal governo Major a cui si sono ispirate non solo la Carta dei servizi italiana, ma anche le numerose esperienze analoghe fiorite all’inizio degli anni Novanta nel resto d’Europa.

Nelle carte di servizio inglesi, concepite con un respiro decennale, gli standard sono impegni presi con l’utenza, ma sono distinti dai diritti degli utenti che, diversamente, vengono indicati con la parola *right*. In Italia, invece, la cultura giuridica dominante ha alimentato l’equivoco tra diritti e standard.

Inizialmente e idealmente, infatti, gli standard avrebbero dovuto esprimere i diritti degli utenti per servizi pubblici quali scuola, sanità o trasporti. Tuttavia, la mancanza di standard nazionali derivante dalla scelta di affidare agli stessi soggetti erogatori la definizione degli standard ha reso improprio scambiare gli standard delle Carte dei servizi con i diritti degli utenti, dato che non si possono immaginare diritti diversificati sul territorio nazionale, per di più affidati a soggetti erogatori e quindi in balia dell'arbitrio di una delle parti interessate al rapporto di fornitura del servizio.

Alla luce di questa premessa, la carta dei servizi ha, dunque, il compito di definire gli obiettivi del servizio, gli standard qualitativi che si intendono raggiungere, le modalità di accesso al servizio, i tempi di erogazione, le modalità di reclamo e di risoluzione delle controversie, nonché le modalità di misurazione e di valutazione della qualità dei servizi.

In questo modo, la carta dei servizi rappresenta uno strumento strategico di politica della qualità, in quanto permette di definire in maniera trasparente i servizi offerti, le modalità di erogazione e i livelli di qualità attesi.

Per definire gli standard di qualità del servizio, è necessario considerare la tipologia di utenza e le caratteristiche del servizio erogato. Infatti, ogni servizio presenta delle peculiarità che ne determinano le modalità di erogazione e i livelli di qualità attesi.

Ad esempio, nel caso di un servizio di consultazione di libri e riviste in una biblioteca universitaria, gli standard di qualità dovranno tenere conto delle esigenze degli studenti universitari, dei docenti, degli studenti di scuole medie e superiori, nonché delle caratteristiche del servizio stesso. Gli standard di qualità potrebbero prevedere l'accesso gratuito al servizio, l'orario di apertura della biblioteca, la disponibilità di postazioni di lavoro, la quantità di materiale disponibile per la consultazione, i tempi di attesa per l'erogazione del servizio e la qualità del servizio di assistenza e supporto all'utenza.

In generale, gli standard di qualità del servizio devono essere definiti in maniera chiara, completa e trasparente, in modo da consentire all'utenza di conoscere le modalità di erogazione del servizio, i livelli di qualità attesi e le modalità di reclamo e risoluzione delle controversie. Inoltre, è importante che gli standard di qualità siano misurabili e valutabili, in modo da consentire un costante monitoraggio e miglioramento della qualità dei servizi erogati.

Alcuni esempi di standard di qualità potrebbero includere: tempi di attesa massimi per l'erogazione del servizio, disponibilità di personale qualificato e competente, accessibilità

del servizio per le persone con disabilità, tempestività nella risoluzione delle controversie e nel soddisfare le richieste dell'utenza, trasparenza delle informazioni fornite, disponibilità di canali di comunicazione alternativi (ad esempio, email o telefono) per la prenotazione del servizio o la richiesta di informazioni.

Entrando più nello specifico della progettazione di un sistema di indicatori è importante operare una distinzione **tra due concetti "i fattori di qualità" e gli "standard di qualità".**

I fattori di qualità sono le caratteristiche del servizio che sono rilevanti per l'utente, come ad esempio la sicurezza, l'igiene, l'accessibilità, la puntualità, la tempestività nell'erogazione delle prestazioni, la comprensibilità e la chiarezza dell'informazione, l'accessibilità ai servizi.

Occorre, a tal proposito, un approfondimento in merito al rapporto tra i fattori di qualità del servizio e i fattori di qualità professionali.

In alcuni settori dei servizi pubblici, come scuola e sanità, esistono norme che riguardano dimensioni della qualità di natura tecnico-professionale, come per esempio in sanità le complicanze sanitarie o nel settore della scuola i criteri di programmazione dell'attività didattica e la valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti. I fattori di qualità, anche detti "dimensioni della qualità" non dovrebbero riguardare fattori a carattere professionale, anche se non è sempre facile tracciare un confine netto tra i due fattori di qualità (ad es. nel settore sanitario, la tempestività di erogazione della prestazione – indubbio fattore di qualità del servizio – è influenzata da fattori di qualità professionale come i protocolli diagnostici o i diversi orientamenti dei medici di base prescrittori).

Ad ogni modo, per misurare tali fattori, si utilizzano gli **indicatori di qualità**, che sono variabili quantitative in grado di rappresentare i fattori di qualità in una certa unità di misura e per un certo campo di applicazione.

Ad esempio, al fattore "tempestività" può corrispondere "tempo di attesa per una determinata prestazione", che potrà essere declinata, a seconda dei casi, in giorni solari, giorni lavorativi, ore, ecc.

Generalmente, ad uno stesso fattore di qualità possono essere associati diversi indicatori. Per avere un buon indicatore di qualità, lo stesso dovrebbe essere:

- significativo, ovvero rilevante per l'utenza e, pertanto, focalizzato sull'output del servizio e non sul processo;

- valido, ovvero deve esprimere esattamente ed esclusivamente il fenomeno che si intende registrare;
- rilevabile, ovvero, nel definire un indicatore, è necessario tener presente come si potranno rilevare i dati;
- sensibile, ovvero in grado di registrare i mutamenti (in meglio o in peggio) del fenomeno osservato.

Gli indicatori di qualità sono utilizzati per definire gli standard di qualità, che rappresentano gli obiettivi che l'amministrazione pubblica si impegna a raggiungere. In genere, gli standard di qualità sono espressi in soglie applicate agli indicatori di qualità, e rappresentano una misura qualitativa o quantitativa cui è assegnato un valore.

In sintesi, il percorso logico per definire gli standard di qualità è il seguente: **Fattori di qualità → Indicatori di qualità → Standard di qualità**.

Per esempio, per il servizio di trasporto pubblico, un fattore di qualità può essere la puntualità, mentre gli indicatori di qualità possono essere la percentuale di corse arrivate in orario o il ritardo medio delle corse rispetto all'orario previsto. Uno standard di qualità associato a tale fattore potrebbe essere il raggiungimento del 95% delle corse arrivate in orario, oppure un ritardo medio massimo di 5 minuti rispetto all'orario previsto.

Proviamo adesso ad applicare il funzionamento dello schema concettuale (fattore, indicatore, standard) per i tre servizi del Consiglio regionale della Calabria esaminati nel contesto dell'obiettivo di performance.

- Polo Culturale “Mattia Preti” (servizi bibliotecari):
  - Fattori di qualità: disponibilità e accessibilità dei documenti, competenza dei bibliotecari, tempestività nella risposta alle richieste.
  - Indicatori di qualità: numero di prestiti giornalieri, percentuale di risposte complete alle richieste, tempo di attesa per la ricerca di un documento.
  - Standard di qualità: consegna del documento richiesto entro 24 ore, risposta completa entro 2 giorni lavorativi dall'invio della richiesta, disponibilità di almeno il 95% dei documenti richiesti.
- URP – Ufficio Relazioni con il Pubblico (servizio informativo e di orientamento):
  - Fattori di qualità: cortesia, competenza, tempestività.
  - Indicatori di qualità: tempo di attesa in fila, tempo di attesa per la risposta al telefono, percentuale di risposte complete alle richieste.

- Standard di qualità: tempo di attesa massimo di 10 minuti in fila, tempo di attesa massimo di 3 minuti al telefono, risposta completa entro 5 giorni lavorativi dall'invio della richiesta.

- <u>CORECOM (servizio di conciliazione su controversie nell'ambito dei contratti di comunicazioni elettroniche):</u>

- Fattori di qualità: competenza dei conciliatori, tempestività nella risposta alle richieste, efficacia nella risoluzione delle controversie.
- Indicatori di qualità: percentuale di conciliazioni concluse con accordo, tempo medio di conclusione di una conciliazione, numero di conciliazioni avviate rispetto al numero di richieste.
- Standard di qualità: percentuale di accordi conclusi pari o superiore al 70%, tempo medio di conclusione non superiore ai 60 giorni, avvio della conciliazione entro 30 giorni dalla presentazione della richiesta.

Queste esemplificazioni permettono di comprendere come gli indicatori di qualità rappresentano un importante strumento per valutare e migliorare i servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche.

La loro corretta definizione e applicazione consente di raggiungere gli standard di qualità prestabiliti e di soddisfare le esigenze degli utenti.

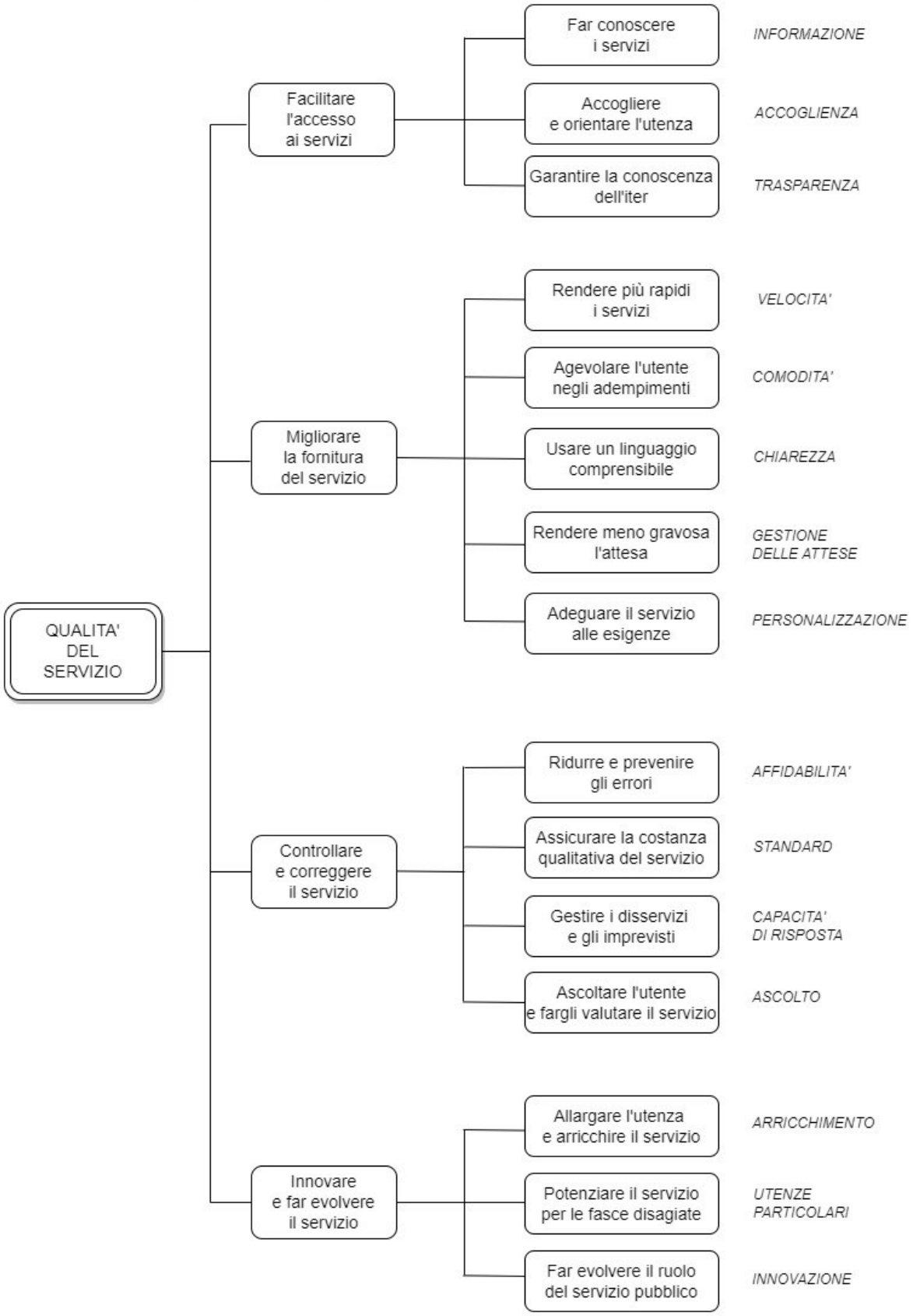
Inoltre, la trasparenza nell'individuazione e nella comunicazione di tali indicatori e standard contribuisce a instaurare un rapporto di fiducia tra l'ente pubblico e il cittadino. È quindi fondamentale che le amministrazioni si impegnino nel monitoraggio costante dei fattori di qualità e degli indicatori di qualità per garantire il miglioramento continuo dei propri servizi.

Per concludere, si ritiene utile riportare uno tra i modelli metodologici sviluppati da Cento progetti (progetto sviluppato dal Dipartimento della funzione pubblica per diffondere la cultura della qualità all’interno della P.A.).

Il più noto è il **modello ad albero della qualità del servizio** (*figura 2*). Questo modello, articolato su due livelli, rappresenta le principali componenti della qualità nella generalità dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche.

"L'albero della qualità" ha avuto una notevole diffusione sia in Italia sia all'estero: in Italia, oltre alle numerose citazioni nella letteratura specializzata sulla qualità, si è ispirato a questo modello lo schema di riferimento della Carta dei servizi sanitari, che ha utilizzato il modello ad albero per l'individuazione dei fattori e degli indicatori di qualità del servizio sanitario per

alcune prestazioni tipiche (ricovero ospedaliero, visita ambulatoriale, prestazioni del medico di base); all'estero, il modello ad albero è stato utilizzato per esempio dallo European Institute of Public Administration di Maastricht per analizzare trasversalmente tra gli Stati membri dell'Unione Europea le diverse iniziative di sviluppo della qualità nella pubblica amministrazione.

Figura 2.

Modello ad albero della qualità dei servizi pubblici