

# 2 PILLOLE DI QUALITÀ

2

PROPOSTE DI APPROFONDIMENTO A CURA DELL'UFFICIO SVILUPPO ORGANIZZATIVO,  
FORMAZIONE, QUALITÀ E INNOVAZIONE DELL'ENTE

## La Carta dei Servizi: strumento di qualità

# *La Carta dei Servizi: strumento attuativo della Qualità nelle Amministrazioni Pubbliche*

*A cura dell'Ufficio Sviluppo Organizzativo, Formazione, Qualità e Innovazione dell'Ente  
Settore Personale, Organizzazione, Semplificazione Amministrativa e Qualità*

## Indice

<i>Abstract</i>	3
La Carta dei Servizi	4
Gli altri strumenti insieme alla Carta	5
Le Carte dei Servizi in uso: limiti e osservazioni	6
Le domande di fondo della Carta dei Servizi	7
I contenuti della Carta	8
Le metodologie di lavoro da utilizzare	14
Occhio al Linguaggio	14
Conclusioni	16
Per Saperne di Più	17

## Abstract

La Carta dei Servizi rappresenta un'opportunità formidabile per lo sviluppo e il consolidamento di approcci di Qualità all'interno della Pubblica Amministrazione.

La Carta infatti è già in se stessa **un percorso di Qualità**. Realizzando la Carta dei Servizi, l'organizzazione si sintonizza sulle aspettative del cittadino in termini di Qualità del servizio erogato; stabilisce e formalizza lo standard qualitativo minimo sotto al quale si impegna a non scendere; si dota di una serie di indicatori per poter comunicare, quantificare e misurare la Qualità del servizio erogato; si impegna infine al miglioramento continuo degli standard.

La Carta dei Servizi è anche un **esercizio di trasparenza**: attraverso la Carta infatti l'organizzazione comunica apertamente ai cittadini i propri obiettivi in termini di Qualità del Servizio, dice quali tra questi sono stati raggiunti e in che misura, spiega quali verifiche sono state condotte e qual è il proprio impegno per migliorare in futuro le proprie performance.

Purtroppo troppe Carte dei Servizi oggi non colgono appieno queste potenzialità e assumono quindi un ruolo riduttivo, spesso più formale che non sostanziale. Alcune raccomandazioni metodologiche e operative possono aiutare le organizzazioni che intendono dotarsi di questo strumento a farne veri e propri strumenti di Qualità interni.

### All'URP.

*"Allora questo concorso si svolge ogni anno?"*

*"Certo uscirà più o meno verso il 31..."*

*"E dove posso trovare conferma della veridicità di queste parole?"*

"Conferma della veridicità di queste parole". Lo scambio di battute tra un cittadino e un operatore dell'URP è significativo per capire che il cittadino ha bisogno di conferme rispetto all'attività e ai servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione. Questo bisogno nasce spesso dalla diffidenza del cittadino verso la Pubblica Amministrazione e dalla sua idea che questa sia un soggetto burocratico, evasivo, per cui è necessario svolgere continui controlli su quello che viene detto e fatto. Di fronte a questa diffidenza dei cittadini, l'Ente non può rimanere immobile, ma deve promuovere azioni e strumenti capaci di instaurare e rafforzare relazioni di fiducia con i cittadini clienti.

Molte volte questa percezione dei cittadini dipende da informazioni poco chiare o insufficienti, rispetto a quelle che sono le opportunità, le competenze, le responsabilità e i limiti di Settori e/o Servizi del Comune. In altri termini, capita che i cittadini siano diffidenti o si lamentino dei servizi offerti perché non conoscono con chiarezza quello che possono aspettarsi dal Comune, quello che il Comune offre realmente, quelli che sono i limiti della sua azione. Tutto ciò rende necessario fornire informazioni accurate e dettagliate sui servizi offerti, le attività e i compiti, garantendo al contempo la veridicità delle informazioni fornite e dichiarando l'impegno dell'Amministrazione nel rispettare livelli definiti di qualità nell'erogazione del servizio. Serve dunque uno strumento che da un lato funzioni come una specie di guida ai servizi, dall'altro come strumento di garanzia dell'impegno dell'Amministrazione a fornire un certo servizio in determinati modi.

---

## La Carta dei Servizi

Se correttamente elaborata, la Carta dei Servizi assume tutte e due le funzioni sopra citate: è guida ai servizi, ma soprattutto un documento di impegno dell'Amministrazione nei confronti dei clienti cittadini. **Il ruolo fondamentale della Carta infatti è quello di essere una sorta di “patto contratto” che l'Ente pubblico stipula con i suoi clienti/cittadini dichiarando i propri obiettivi, riconoscendo specifici diritti del cliente/cittadino, garantendo determinati livelli di qualità, modalità e tempi del servizio, prevedendo la possibilità di reclami e di eventuali rimborsi agli utenti.**

In questi termini la Carta rappresenta uno strumento fondamentale e strategico per qualsiasi percorso per la Qualità. **Fondamentale** perché rappresenta un **punto di partenza e un punto di arrivo**. La Carta, infatti, può considerarsi come un processo circolare: parte dal cittadino, dall'espressione dei suoi bisogni e delle sue aspettative, e torna al cittadino, con la garanzia degli impegni assunti dall'Amministrazione e la soddisfazione delle sue aspettative. **Strategico** perché la Carta è da un lato uno strumento di garanzia per i cittadini e per i nostri interlocutori di riferimento, dall'altro uno strumento per migliorare continuamente il nostro lavoro, i servizi che offriamo, gli obiettivi che ci poniamo. In questi termini, la Carta diventa anche uno strumento di autovalutazione del nostro lavoro e di misurazione dei risultati raggiunti.

La Carta dei Servizi deve perciò essere guidata dalla corretta definizione di qualità, ossia **della qualità intesa come rapporto fra la prestazione del servizio offerto e le aspettative del nostro cliente/ cittadino**. In questo senso la Carta si pone dunque due obiettivi:

1. **dare garanzie ai cittadini** rispetto alla soddisfazione delle loro aspettative e rispetto agli standard minimi di servizio garantito
2. **promuovere il miglioramento continuo** in termini di attività e risultati raggiunti

Questi doppi obiettivi sono stabiliti anche nella **direttiva che ha definito i contenuti della Carta dei Servizi (Direttiva della Presidenza Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994)**, la prima di una serie di leggi che nel tempo hanno definito l'obbligo per l'adozione delle Carte. La legislazione introduce appunto la Carta come strumento di garanzia per i cittadini fruitori dei servizi e come atto con il quale l'Ente assume la propria responsabilità nel rispetto di standard e parametri predefiniti, misurati e verificati periodicamente. La Direttiva rientra nel percorso di modernizzazione e riforma della Pubblica Amministrazione promosso agli inizi degli anni '90. Una direttiva certamente all'avanguardia se si pensa che in quel periodo il concetto di qualità era molto lontano da come noi oggi la intendiamo.

## La Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 27 gennaio '94

La Direttiva prevede:

- ⇒ **I principi che devono sottostare all'erogazione del servizio:**  
Eguaglianza, Imparzialità, Continuità, Diritto di scelta, Partecipazione, Efficienza ed Efficacia
  
- ⇒ **Gli strumenti per garantire l'erogazione di servizi di qualità:**
  - adozione di standard, generali e specifici, da sottoporre a verifica in adunanze pubbliche, aggiornare periodicamente e migliorare progressivamente
  - semplificazione delle procedure
  - informazione agli utenti
  - rapporti con gli utenti caratterizzati da rispetto e cortesia
  - dovere di valutazione della qualità dei servizi attraverso apposite verifiche sulla qualità dei servizi erogati e l'acquisizione periodica della valutazione degli utenti sulla qualità del servizio
  - forme di rimborso quando è possibile dimostrare che il servizio è inferiore per qualità e tempestività agli standard pubblicati
  
- ⇒ **La tutela dell'utente attraverso procedure di reclamo**

### In sintesi la Carta dei Servizi è:

- uno strumento di comunicazione diretto con i cittadini/utenti
- un impegno dell'Amministrazione nei confronti dei cittadini/utenti
- uno strumento di tutela degli interessi dei cittadini/utenti
- un punto di partenza per il miglioramento

## Gli altri strumenti insieme alla Carta

Si è detto come la Carta dei Servizi e i contenuti previsti rappresentino un punto di partenza e un punto di arrivo per qualsiasi percorso di qualità e di miglioramento continuo. In questo senso, la Carta è uno strumento che si inserisce in un sistema più ampio per la qualità. Tale sistema comprende:

- **Le Indagini di Customer Satisfaction**. Tali indagini sono finalizzate a conoscere sia come i cittadini/clienti valutano il servizio erogato sia quali sono le aspettative degli stessi rispetto a quel servizio: il gap fra la percezione del servizio e le aspettative dei cittadini/clienti consente inoltre di individuare le aree critiche nell'erogazione del servizio. Inoltre

le indagini consentono di mettere a punto gli "indicatori esterni" che forniscono una misura della percezione dei cittadini sulla qualità.

- **Gli indicatori di prestazione correlati ai bisogni dei cittadini.** Gli standard, definiti a partire dalle esigenze dei cittadini, consentono la verifica della qualità offerta e il rispetto del livello garantito, configurando anche un obiettivo per il miglioramento. Inoltre consentono una misura oggettiva delle prestazioni dell'Ente, anche senza la consultazione diretta dei cittadini.
- **Le attività di miglioramento dei processi:** una volta definiti gli standard da garantire, occorre mettere in moto tutte quelle azioni tese a raggiungere questi standard e a migliorare le performance.

Il sistema per la Qualità come descritto sopra rappresenta un sistema dinamico, in continua evoluzione, di cui la Carta è un elemento che nasce dall'integrazione dei diversi strumenti e attraverso questi si verifica e si aggiorna.

---

## Le Carte dei Servizi in uso: limiti ed osservazioni

*"Documenti lunghi e quasi illeggibili ... pensate più come leva di marketing che come strumento di tutela preventiva dei diritti dei cittadini ... Le informazioni valutate utili dagli utenti non occupano in media più del 18% del documento... prolisse nella descrizione dell'ente erogatore del servizio e povere nell'illustrare gli indicatori di qualità ... quasi un terzo delle Carte dei Servizi non prevede aggiornamenti periodici"*

Questa la sconsolante realtà descritta da un'indagine di Cittadinanzattiva su un campione di 400 Carte dei Servizi nei settori dei trasporti, acqua, gas, servizi comunali e pubbliche amministrazioni, telecomunicazioni, servizi postali e d'igiene ambientale. Infatti, nonostante siano numerosi gli enti e le aziende erogatrici di servizi pubblici che dal 1994 ad oggi hanno elaborato Carte dei Servizi, la realtà mostra spesso Carte che si limitano a presentare i servizi offerti, senza prevedere strumenti di garanzia, valutazione e controllo, mantenendo un'ottica strettamente autoreferenziale, slegata dalle esigenze dei destinatari della Carta. In sintesi, le attuali Carte si limitano spesso ad essere semplici guide ai servizi e, per quanto utili, non possono costituire quel "patto" tra la struttura erogatrice del servizio e il cittadino/cliente, né tantomeno possono essere uno schema per la valutazione della qualità offerta da parte di operatori, cittadini e clienti del servizio.

I limiti che ricorrono più spesso sono i seguenti<sup>2</sup>:

- **Limitata conoscenza dei reali bisogni dei cittadini**

Spesso le Carte dei Servizi non partono da una reale conoscenza dei bisogni dei cittadini e delle loro aspettative, ma piuttosto dalla percezione dell'Ente di quelli che sono i bisogni e le aspettative dei suoi clienti.

Ma la Carta dei Servizi dovrebbe rispondere alla necessità dei cittadini (crescente negli ultimi dieci anni) di *conoscere* i servizi, di *svolgere un ruolo attivo* nel valutarli, di *partecipare al loro sviluppo* perché rispondano sempre meglio alle esigenze dei destinatari e nel *controllare* infine se il livello della qualità offerto corrisponde a quello previsto ed atteso.

---

<sup>1</sup> Italia Oggi del 24/02/2006, "Carte dei Servizi lunghe e illeggibili" di S. Seligassi

<sup>2</sup> Dipartimento della Funzione Pubblica, Ricerca sull'utilizzo delle Carte Servizi in aziende pubbliche e private (2003)

Per questo una Carta dei Servizi efficace e adeguata al suo ruolo deve conoscere in modo approfondito quali sono le esigenze e le aspettative dei destinatari; altrimenti risulta "riduttiva" e autoreferenziale. Molte delle Carte dei Servizi attualmente in uso - nonostante si rivolgano ufficialmente agli utenti del servizio e si propongano come "patto tra Amministrazione e cittadini, delineando diritti e doveri reciproci" - sembrano in realtà costruite pensando ad un target interno, prevalentemente specialistico.

- **Misurazione non sistematica della soddisfazione dei cittadini.**

Le Carte presentano standard di qualità che sono definiti in modo autoreferenziale – ossia partendo da quelle che sono le percezioni interne all'ente di quello che è il livello di qualità minimo del servizio e non sulla base dei reali bisogni e richieste dei destinatari del servizio.

- **Mancanza di correlazione tra indicatori esterni e indicatori di processo.**

Quando l'indicatore scelto per misurare il livello di qualità garantito dalla Carta dei Servizi non è chiaramente correlato ai processi attraverso i quali il servizio viene erogato, si perde fatalmente una delle più importanti funzioni della Carta e cioè quella di strumento per il continuo miglioramento del servizio in termini di efficacia ed efficienza. Se nelle misurazioni periodiche un indicatore risultasse al di sotto del livello garantito, come e dove potrò intervenire per riportarlo ai livelli standard? E soprattutto, come potrò nel tempo migliorare e innalzare gli standard minimi garantiti del servizio?

- **Verifica non sistematica degli standard di prestazione e mancato aggiornamento annuale degli stessi.**

Le Carte non prevedono un aggiornamento periodico e regolare degli standard di qualità garantiti ai destinatari della carta e ai cittadini sulla base delle aspettative e delle richieste.

- **Azioni di miglioramento poco presenti**

Le Carte raramente presentano le azioni che l'organizzazione intende promuovere per migliorare i diversi aspetti del servizio (tra cui i livelli di qualità garantiti, l'accessibilità, la professionalità degli operatori, l'efficacia dei servizi offerti); altrettanto raramente individuano obiettivi e risultati attesi.

---

## Le domande di fondo della Carta dei Servizi

Abbiamo visto che diverse Carte dei Servizi elaborate nel corso degli anni poco rispondono all'obiettivo di essere impegno tra l'Amministrazione e i cittadini nell'erogazione di un determinato livello di qualità.

Cosa fare allora per costruire Carte dei Servizi che realmente siano carte per la Qualità e che configurino un patto con i cittadini?

Prima di tutto occorre individuare il nostro obiettivo di fondo. La Carta dei Servizi può infatti essere introdotta per diverse ragioni, tutte lecite e plausibili: per rispondere ad una normativa, per aggiungere un vantaggio competitivo alla propria organizzazione, per risolvere un problema interno, come condizione per l'accreditamento, ecc.

La chiarezza su quel che bisogna fare per elaborare la Carta richiede innanzitutto la chiarezza sui punti di partenza. Rispondere alle domande che seguono serve a rappresentare, almeno provvisoriamente, l'obiettivo atteso e l'uso che si intende fare delle Carte dei Servizi.

- Cosa ci spinge a progettare/ripensare la Carta dei Servizi?
- A chi vogliamo rivolgerci prioritariamente?
- Cosa possiamo imparare dalle migliori esperienze realizzate?
- Chi verrà coinvolto (e come) nel progettarle? (gli utenti, il personale, ....)
- Come immaginiamo di utilizzare le Carte dei Servizi? Come modello di autovalutazione? Intendiamo distribuirla a tutti o renderla disponibile soltanto in visione?
- Quali fattori critici influenzano la Qualità del nostro servizio? Quali vincoli e opportunità vanno tenuti presenti?
- Come prevediamo di garantire miglioramenti progressivi?

## I contenuti della Carta

In generale, tutte le Carte dei Servizi dovrebbero contenere le seguenti tre dimensioni:

1. **Informazioni generali sul Servizio rilevanti per il destinatario della Carta**
2. **Contenuti di senso**
3. **Contenuti specifici della Qualità**

### 1. Le informazioni generali sul servizio

Si tratta di una fotografia dell'esistente: il Servizio si presenta e rende possibile all'utente la comprensione delle modalità di funzionamento. Tale fotografia deve tuttavia tenere conto delle informazioni rilevanti per il destinatario della Carta.

Non basta per esempio comunicare dove il servizio viene erogato, a chi si rivolge, come e dove fare domanda per poterne usufruire. All'utente potrebbe interessare per esempio sapere quali sono i criteri di accesso al servizio, come vengono determinate eventuali tariffe, a quale percentuale ammontano rispetto al costo per utente sostenuto dall'Amministrazione, chi è il responsabile di un determinato procedimento o di una determinata attività, ecc.

Insomma occorre uscire dall'autoreferenzialità, **ascoltare le richieste del destinatario della Carta e offrirgli informazioni sintetiche, ma coerenti con le sue attese.**

### 2. I contenuti di senso

I contenuti di senso comunicano all'esterno le finalità che l'organizzazione si propone con l'adozione della Carta, l'identità e i valori del soggetto erogatore e/o del servizio erogato. Si tratta, in ultima sintesi, della presentazione della vision, della mission e dei valori del Servizio.

- **Vision.** Esprime come l'organizzazione vuole essere e come vuole essere percepita: il sogno, il target al limite del realizzabile, semplice e focalizzante. Famosa in tutto il mondo quella di Bill Gates (1980): "Un personal computer su ogni scrivania, e ogni computer con un software Microsoft installato".
- **Mission.** Esprime l'obiettivo primario che l'organizzazione si prefigge, lo scopo ultimo: in breve, la sua ragion d'essere e, al tempo stesso, ciò che la contraddistingue da tutte le altre. Può essere espressa sotto forma di slogan o in forma più esaustiva, in ogni caso risponde a tre domande fondamentali:
  1. chi siamo?
  2. cosa vogliamo fare?
  3. perché lo facciamo?
- **Valori.** Sono le attitudini, le idee e le politiche che permeano e muovono il servizio e a cui tutti si devono attenere. I valori della McDonald's: "Qualità eccezionale, servizio e pulizia ("outstanding quality, service, cleanliness")

Ecco alcuni esempi di come sono stati inseriti vision, mission e valori in altrettante Carte dei Servizi:

**UNA VISION**

*Non lasciatemi qui, in una cosa che non so che cosa sia.  
E questa esistenza unica sta scivolando via dalle mie mani come sabbia fine, rapidamente, come seta,  
elusivamente.  
Perché non venite più a trovarmi come una volta?  
Perché dovrete aver paura della vostra incapacità di aiutarmi?  
Dimenticatevi della perfezione: ho bisogno della gente, un paio d'occhi, un tocco, qualcuno qui in maniera  
personale.  
Perché questa è la nostra vita  
E queste sono le mie emozioni.  
(Aino Suhola)<sup>3</sup>*

**UNA MISSION**

*L'asilo nido è un servizio educativo per le bambine e i bambini da 3 mesi a 3 anni; un luogo sereno e stimolante per la crescita affettiva, cognitiva e sociale dei bambini; uno spazio che affianca la famiglia nel compito di cura e di educazione, promuovendo un clima di incontro, di confronto e di collaborazione fra i genitori e il personale educativo. Pertanto al nido si realizzano esperienze, si compiono azioni, si costruiscono relazioni significative tra bambini, genitori, operatori in modo da consentire e favorire anche l'integrazione dei bambini portatori di handicap.<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> "Carta dei Servizi dei Servizi Sociali" - Comune di Fidenza

<sup>4</sup> "Carta dei Servizi Pubblica Istruzione e Sport – Comune di Fidenza".

## VALORI

- *La cura, il rispetto e l'ascolto dell'ospite sono principi guida fondamentali.* Mettere al centro l'utente, offrire servizi attenti e rispettosi della dignità della persona, significa prestare ascolto ai bisogni degli utenti e dei loro familiari, passare dall'uniformità delle prestazioni alla personalizzazione dei servizi.
- *Attenzione alla salute, salvaguardando l'autosufficienza dell'anziano, contrastando i processi invalidanti fisici e psicologici.* La salute è intesa come massimo stato di benessere raggiungibile in rapporto alle condizioni di autonomia esistenti, rispetto alle esigenze fisiche, psichiche e relazionali.
- *Attenzione alla sicurezza, cercando di riprodurre un ambiente familiare e accogliente che garantisca però la sicurezza,* conciliando l'esigenza di creare una struttura non contenitiva e aperta con quella di garantire la sicurezza, assicurare, proteggere e tutelare gli ospiti.
- *Attenzione al benessere,* lavorando per conservare la voglia e le capacità di fare di ognuno, favorendo il massimo coinvolgimento degli ospiti in attività relazionali e in rapporti interpersonali, sia all'interno che all'esterno, creando e mantenendo un clima familiare, improntato a rapporti amichevoli, garantendo a ciascun ospite il pieno rispetto della libertà personale e religiosa.
- *Attenzione alla continuità dei servizi, regolare, senza interruzioni;* affrontando eventuali problemi organizzativi e gestionali con tempestività.
- *Attenzione alla dignità, rispettando la volontà di ogni persona,* i valori in cui ciascuno crede, la privacy e l'intimità, riconoscendo fino all'ultimo il valore pieno e irripetibile dell'esperienza umana di ciascuno.
- *Attenzione alla partecipazione di ospiti, familiari, operatori e comunità locale per tutelare il diritto alla corretta erogazione del servizio;* garantendo il diritto di accesso alle informazioni; favorendo l'esplicitazione di osservazioni e suggerimenti per migliorare il servizio; acquisendo periodicamente la valutazione dell'utente circa la qualità del servizio reso.
- *Attenzione alle risorse:* valorizzando e ottimizzando le risorse professionali ed economiche in modo da realizzare servizi di qualità senza disperdere ricchezze preziose.<sup>5</sup>

Vision, mission e valori devono essere esplicitati perché influenzano l'idea di qualità che l'organizzazione intende perseguire e gli strumenti che sceglie per farlo. Rappresentano quindi le informazioni di contesto necessarie all'utente per comprendere le strategie e le politiche che sottostanno alla Carta dei Servizi e alla politica per la Qualità dell'organizzazione.

Vision, mission e valori sono all'opera in qualsiasi organizzazione. Dichiararli esplicitamente nella Carta dei Servizi li porta però alla consapevolezza e li rende noti e verificabili, assumendoli come elementi di un progetto.

<sup>5</sup>

Carta dei Servizi della Casa di Riposo Montevarchi, Cooperativa Sociale Koinè di Arezzo.

### Come individuare vision, mission e valori

Una traccia utile per guidare l'organizzazione nella dichiarazione di vision, mission e valori è rispondere alle seguenti domande:

1. Chi siamo in relazione al nostro scopo fondamentale?
2. Qual è questo scopo?
3. Mediante quali azioni vogliamo perseguirlo?
4. In base a quali valori orientiamo le nostre azioni?
5. Quali risultati ultimi auspichiamo?

Spesso queste informazioni sono già contenute in documenti, dichiarazioni, atti prodotti nel tempo dall'organizzazione. Un modo per ripensare o definire ex novo la mission, la vision e i valori dell'organizzazione è quella di recuperare tutti gli scritti inerenti all'obiettivo del servizio e alla sua ragion d'essere (per esempio presentazioni, dichiarazioni per i committenti, e così via) prodotti nel tempo da Dirigenti, Assessori, Direttore Generale, ecc. La dichiarazione di mission, vision e valori verrà ottenuta per "forza di levare" più che per aggiunte successive.

Attenzione però: occorre evitare il rischio, sempre presente, di inserire nella Carta dei Servizi enunciazioni magniloquenti e fumose. Occorre, cioè, che il significato di ogni valore evocato venga riportato ai comportamenti che lo rendono concreto nella vita dell'organizzazione. Ecco perché generiche affermazioni tipo *"il Comune, ispirandosi ai principi previsti dalla normativa, si impegna ad erogare i propri servizi con continuità, nel rispetto dei diritti di ognuno e senza discriminazioni di alcun genere, garantendo trasparenza, parità di trattamento, partecipazione e cortesia verso tutti gli utenti"* non sono particolarmente utili: non aiutano il cittadino a comprendere quali principi/valori guidino l'Ente nel realizzare la propria mission e in che modo principi e valori vengano tradotti in comportamenti pratici.

## 3. I contenuti specifici della Qualità

È in questa parte della Carta che maggiormente si concretizza il doppio ruolo della Carta di

- **patto di cittadinanza**, strumento di **garanzia, tutela e partecipazione** dei cittadini, sia nella elaborazione/definizione dei requisiti del servizio sia nella valutazione del servizio
- **strumento di miglioramento continuo**

I contenuti specifici della Qualità comprendono gli **standard di qualità, indicatori e obiettivi, indicazioni sulle modalità di valutazione e sul reclamo**. Gli **standard di Qualità costituiscono il cuore della Carta, perché sono lo strumento nelle mani dei cittadini per controllare l'operato di chi eroga il servizio**. Gli standard consentono di misurare ciò che sembra sfuggire alla misura – la Qualità appunto - e permettono di tradurre valori e principi astratti in impegni concreti, facilitandone la comprensione e rendendone verificabile il conseguimento da parte di operatori e utenti. Nell'individuazione degli standard, i punti di riferimento devono essere le esigenze dei cittadini e il ruolo che l'Amministrazione svolge nell'erogazione dei Servizi. La Carta non è tanto un traguardo quanto un punto di partenza per un'effettiva tutela dei cittadini rispetto ai loro diritti di cittadinanza. Per questa ragione la Carta non rappresenta una visione statica della qualità ma piuttosto il percorso per arrivare al miglioramento continuo dei servizi, anche perché deve essere sistematicamente aggiornata sulla base di periodici momenti di valutazione.

Gli indicatori per la definizione degli standard di qualità hanno tre principali funzioni:

- **semplificare**
- **quantificare**
- **comunicare**

Gli indicatori devono inoltre essere **rilevanti** (coerenti con le esigenze dell'utenza), **controllati periodicamente e valutati**.

Essi possono essere definiti a partire dalle diverse **fasi/attività** previste per l'erogazione del Servizio (ad esempio nell'erogazione di un servizio di asilo nido all'infanzia apertura della struttura, accoglienza, colazione, gioco...), oppure per **dimensioni** (professionalità e motivazione operatori, continuità dell'intervento, progettualità, flessibilità e individualizzazione...) o infine per **bisogni dei destinatari del servizio** (sempre nel caso di un servizio di asilo nido o scuola materna si può parlare di carenze, cibo, gioco, igiene, cura, sicurezza, ascolto...).

#### Esempio: le dimensioni della qualità, gli indicatori e gli standard

Fattori della qualità		Indicatori	Standard
Sicurezza e igiene	e	Tutela della sicurezza:	
		- % scuole in cui le strutture e le procedure sono a norma della legge 626/94 - % personale formato sulle norme di sicurezza - % scuole con recinzioni esterne	100% 100% 100%
Adeguatezza e pertinenza	e	Tutela dell'igiene:	
		- % centri in cui è applicata la norma HACCP  - Stabilità del personale di cucina e di pulizia: % turn over - % scuole con spazi esterni fruibili - Rapporto metri quadrati/bambino (standard di legge 9 mq) - Utilizzo menù approvati dal servizio dietetico dell'ASL	100%  7% 100% 10, 48 sì
Orientamento e accoglienza	e	Facilità di acquisizione delle informazioni: - risultato questionario di soddisfazione	7,9
Precisione e affidabilità	e	Numero massimo di reclami pervenuti dagli utenti	1%

In un'ottica di maggiore trasparenza, la Carta dovrebbe contenere non soltanto lo standard minimo garantito ma anche l'**obiettivo** che l'organizzazione si pone: come cioè quell'indicatore verrà migliorato. Chiaramente ciò non potrà essere fatto per tutti gli indicatori, ma fornirà all'utente informazioni rilevanti sugli aspetti della Qualità sui quali l'organizzazione intende focalizzare le proprie forze nel futuro prossimo.

Ecco un esempio di come un Comune ha applicato questo concetto nella propria Carta dei Servizi:

**Politica: "Costruire una città più sicura"<sup>6</sup>**

Indicatore	Descrizione/rilevazione	Obiettivo
N° di classi coinvolte nell'educazione stradale	Dati rilevati dalla relazione conclusiva da inviare alla Prefettura ogni anno	Almeno 20
Indice di Customer Satisfaction del vigile di quartiere	Rilevazione con questionari o interviste telefoniche	Dato non inferiore al 6,5/10
Numero di servizi dei vigili di quartiere	N° presenze mensili per quadrante vigile/ n° dei vigili di quartiere	Dato non inferiore a 8

Negli aggiornamenti periodici della Carta, l'evoluzione di tali indicatori – vale a dire i risultati effettivamente raggiunti nel tempo – testimonierà la volontà del Servizio di impegnarsi per essere sempre più rispondente alle attese dell'utente.

Il prossimo esempio è tratto da una Carta dei Servizi del settore privato e può essere utile per la particolare attenzione posta alla trasparenza.

**Politica: "Sicurezza"<sup>7</sup>**

IL NOSTRO IMPEGNO PER UN SERVIZIO MIGLIORE	2001	2002	2003	2004	Ob. 2005
% km con asfalto drenante	20,3	24,4	32,5	43,5	54,1
Indice di aderenza/regolarità pavimentazione (adeguato se >56)	69,59	69,76	71,01	72,36	73,00
Tasso di mortalità (n. morti ogni 100 milioni di km percorsi)	0,83	0,87	0,73	0,65	0,58

**STANDARD DI SERVIZIO**

Frequenza media di pattugliamento (personale Autostrade per l'Italia e Polizia Stradale)	45 minuti
Misura di aderenza e regolarità della pavimentazione	2 volte l'anno
Tempo di intervento (dalla chiamata) dei mezzi di soccorso meccanico	20 minuti veicoli leggeri 30 minuti veicoli pesanti

**VOI CI VEDETE COSI' - INDAGINE DI CUSTOMER SATISFACTION 2004**

% clienti soddisfatti del livello di sicurezza (% clienti che hanno espresso un giudizio > o uguale a 7 – scala 1:10)	57,4
Giudizio complessivo (voto medio – scala 1:10)	6,7

<sup>6</sup> Carta dei Servizi "Un'impronta nuova", Comune di Fidenza.

<sup>7</sup> Carta dei Servizi Autostrade per l'Italia.

---

## Le metodologie di lavoro da utilizzare

Le metodologie di lavoro dipendono dalle motivazioni per cui l'organizzazione decide di definire la propria Carta dei Servizi e dall'uso che intende farne. Tuttavia, per evitare molti dei rischi e dei limiti sinora visti, è possibile raccomandare "caldamente" alcune tappe del percorso metodologico da seguire:

- I. costruire la mappa degli stakeholders<sup>8</sup>, coinvolgendo nell'attività il Dirigente di riferimento ed un gruppo di operatori del Servizio rappresentativo dei diversi livelli e funzioni;
- II. a partire dalla mappa così definita, decidere:
  - quali stakeholders coinvolgere nella definizione della Carta dei Servizi
  - come coinvolgerli (semplice consultazione, co-progettazione, verifica...)
  - quando coinvolgerli (in fase iniziale, a consuntivo, periodicamente per la conferma e aggiornamento degli indicatori...)
- III. la creazione di un gruppo di lavoro misto, motivato e legittimato per il disegno della Carta dei Servizi;
- IV. il coinvolgimento degli stakeholders **almeno** nella fase di definizione della Gestione della Qualità (**standard, obiettivi, indicatori, modalità di valutazione**).

---

## Occhio al linguaggio!

Perché la Carta sia uno strumento efficace e utile per i cittadini e i destinatari del servizio è fondamentale che il linguaggio utilizzato sia semplice, chiaro, comprensibile e diretto. Per questa ragione, è necessario che nel costruire la Carta si presti particolare attenzione a presentare i diversi contenuti ponendosi nell'ottica di coloro a cui la carta stessa è destinata.

### 1. Il linguaggio della Carta deve essere semplice e comprensibile a un pubblico di destinatari "non addetti ai lavori"

Il linguaggio non deve utilizzare termini specialistici, né fare riferimento o trattare contenuti molto tecnici, lontani dalle esigenze e dalle richieste dei cittadini utenti. Il linguaggio non deve essere eccessivamente colto e complesso a scapito della chiarezza e della comprensibilità.

Molte Carte adottano infatti un linguaggio più adatto ad un pubblico specialistico, interno all'organizzazione, che non ai destinatari stessi del Servizio. Consideriamo ad esempio i seguenti passaggi, che descrivono l'attenzione dei nidi d'infanzia per lo spazio e l'ambiente di gioco dei bambini:

---

<sup>8</sup> I "portatori di interesse", tutti coloro cioè per cui è rilevante il Servizio, che lo influenzano o ne sono influenzati.

L'ambiente è costituito da spazi organizzati intenzionalmente, con precisi significati educativi. Tali spazi strutturati, più o meno differenziati per fasce di età, offrono ai bambini e alle bambine stimoli e possibilità di esperienze tra le più varie e nello stesso tempo costruttive e complesse. La strutturazione di zone che delimitano lo spazio e lo configurano in centri per attività diversificate, si fonde sui principi della regia educativa e del miglioramento dei rapporti sociali e affettivi a favore della crescita dell'autonomia e delle competenze infantili.

Lo spazio è suddiviso in piccoli angoli che vengono allestiti a seconda delle età del bambino. I piccoli potranno trovare angoli morbidi e di movimento e poi man mano crescendo, angoli per le costruzioni, per le macchinine, angoli della casa, della lettura, ecc. (...) L'obiettivo è offrire un contesto positivo di socializzazione e di gioco che renda possibile per il bambino esperienze significative sia nell'esplorazione del mondo degli oggetti che nei rapporti con le altre persone.

Nel primo caso, è stato utilizzato un linguaggio maggiormente adeguato a comunicare con interlocutori professionali del contesto educativo-pedagogico; nel secondo caso, lo stesso concetto è stato tradotto per rivolgersi ad un eterogeneo pubblico di famiglie.

Nel redigere la Carta dei Servizi, occorre dunque tenere sempre presente chi sono i destinatari principali della Carta stessa e utilizzare, di conseguenza, il linguaggio più appropriato a comunicare con essi.

## 2. Il linguaggio della Carta deve essere concreto e tradurre immediatamente il comportamento dell'organizzazione per renderlo comprensibile e verificabile.

Nelle Carte dei Servizi considerate vengono fatte numerose affermazioni. In molti casi tali affermazioni restano però ad un livello vago: non si traducono con chiarezza in comportamenti concreti dell'organizzazione, immediatamente verificabili.

L'aggiornamento del personale. Per le specifiche finalità del Servizio, l'Amministrazione garantisce ed organizza l'aggiornamento del personale, in collaborazione con istituzioni ed enti culturali. Inoltre garantisce omogeneità di indirizzo educativo tramite il coordinamento pedagogico.

Oltre al rapporto diretto con i bambini ciascun educatore dedica attualmente 210 ore all'anno (105 le educatrici ad orario part-time) per attività sociali, di formazione, ecc.

Per l'utente è assai difficile valutare la prima affermazione. Essa dice, sostanzialmente, che oltre all'attività con i bambini tutto il personale partecipa ad un programma annuale di formazione legato alle specifiche finalità del Servizio. La proporzione tra attività principale e attività formativa resta misteriosa: potrebbe essere un'ora alla settimana, una al mese, una all'anno. Anche nel secondo caso l'utente non ha immediatamente la proporzione, ma può farsi almeno un'idea di quanto le "altre attività" (formazione e attività sociali) incidano sul tempo complessivo di lavoro degli educatori. E ciò significa anche intuire, quanta importanza venga assegnata ad aspetti che vanno poi ad incidere concretamente sulla qualità erogata.

Un altro esempio:

Chiarezza e cortesia. Nel rapporto scritto e verbale con i cittadini è ritenuto essenziale un linguaggio, che, senza pregiudicare l'esattezza, risulti il più semplice e vicino possibile all'esperienza dei destinatari. La cortesia e il rispetto nei confronti degli utenti sono considerati fattori essenziali della qualità del servizio e non un'appendice formale. A tal fine si favoriscono e incoraggiano anche attraverso azioni formative mirate la capacità di ascolto e l'autonomia.

Trasparenza, chiarezza e cortesia. Il comune si impegna a informare i cittadini sui servizi offerti usando un linguaggio semplice e comprensibile. Indica in modo chiaro i responsabili dei procedimenti, i tempi di erogazione dei servizi e i modi per accedere ai documenti. Nei rapporti con i cittadini il personale pone particolare cura all'ascolto delle esigenze e risponde in modo chiaro, completo e cortese.

Nel primo caso, si parla di linguaggio chiaro e semplice, ma i termini e la forma utilizzati per la presentazione risultano tuttavia complessi e tendono a presentare affermazioni di principio. Inoltre, la Carta non fornisce dettagli particolari sulle modalità con cui si intende garantire la semplicità e la chiarezza verso il cittadino. Nel secondo esempio, invece il linguaggio risulta semplice, diretto e immediato e si specificano le modalità con cui si intendono garantire trasparenza e chiarezza: indicando cioè i responsabili dei procedimenti, i tempi di erogazione dei servizi e i modi per accedere ai documenti.

---

## Conclusioni

La Carta dei Servizi crea un incontro con il cittadino: gli dà modo di entrare in contatto con l'ente che eroga il servizio, di ottenere informazioni, di elaborare un giudizio e una propria posizione, di modificare il suo comportamento nei confronti dell'organizzazione, di partecipare ad un lavoro comune per migliorare la qualità dei servizi stessi.

E' tuttavia evidente che nessuno strumento, compresa la Carta dei Servizi, può sostituire chi lo usa e le sue intenzioni. Oltre agli strumenti disponibili per controllarla e gestirla, **la Qualità è affidata alla responsabilità dei soggetti.**

Troppo spesso infatti nel fare la Carta dei Servizi, si confonde la regolarità delle prestazioni – magari prendendo a riferimento gli standard di servizio da lungo tempo in essere, i tempi dei procedimenti già previsti dalla legge, l'applicazione diligente di norme e regolamenti - con la Qualità delle prestazioni. Certo, impegnarsi alla regolarità delle prestazioni implica quanto meno l'adozione di un sistema di indicatori e relative verifiche interne; ma non è ancora un'ottica di Qualità.

Nell'accostarsi alla Carta dei Servizi, l'organizzazione viene sollecitata ad assumere responsabilità verso l'altro, l'utente/cittadino. Se coglie pienamente questa sollecitazione, la Carta diventerà fonte di innovazione gestionale, spinta dinamica al miglioramento continuo, fertile strumento di crescita dell'organizzazione, della sua cultura e delle persone che ne fanno parte.

---

Per saperne di più

*La Carta dei Servizi, Manuale pratico.* A cura di Andrea Bortolotti e Graziano Maino. *Carocci Faber 2003*

*Orientati alla qualità. Modelli d'eccellenza nella gestione dei Comuni.* A cura di Marco Meneguzzo, Mariastefania Senese, Josef bernhart, Kurt Promberger. *Guerini e associati 2004*

Direttiva Presidenza Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, <http://www.handylex.org/stato/d270194.shtml>

[www.buoniesempi.it](http://www.buoniesempi.it)