

Attualità Carte dei servizi e indagini di *customer satisfaction*

di Carmelo Passalacqua (*)

Nel numero precedente della rivista sono stati esaminati dettagliatamente gli elementi minimi da inserire nei contratti di servizio e nelle carte di qualità dei servizi pubblici locali previsti nell'accordo 26 settembre 2013 della Conferenza Unificata Stato-Regioni; in tale contesto veniva peraltro precisato come l'obbligo per i soggetti gestori di servizi pubblici locali di dotarsi di una carta dei servizi o, come diversamente definita, della qualità, non costituisca una novità per il contesto giuridico di riferimento, essendo tali previsioni già presenti nell'art 2, comma 461 della L. 24 dicembre 2007, n. 244, legge alla quale per l'appunto si ispira l'accordo medesimo e il cui scopo dichiarato è di far sì che *"l'applicazione della L. 24 dicembre 2007, norma di settore da anni parzialmente disattesa, si diffonda in maniera omogenea in tutti i Comuni e in tutte le Province del Paese"* e di riportare al centro del rapporto con i cittadini il tema fondamentale della qualità dei servizi pubblici locali, ma anche per evitare che una norma così importante per il sostegno dell'attività delle associazioni dei consumatori rimanga "lettera morta".

A ben guardare si deve però osservare come il quadro normativo sulle "carte dei servizi" rappresenta una annosa questione che va al di là delle date sopraindicate, rinvenendosi i primi provvedimenti in materia addirittura nel vecchio millennio (1994); nel corso di questi vent'anni l'argomento è stato poi ripetutamente oggetto di interventi normativi di varia natura, prevalentemente legislativa (fra le norme in vigore se ne contano circa una decina) che stanno a denotare le grandi difficoltà da parte di questa norma ad affermarsi e rispetto alla quale è stata ravvisata periodicamente la necessità di una sua rei-

terazione, magari con qualche modifica o integrazione, per contrastarne l'ampia e diffusa disapplicazione.

In questo articolo vorrei quindi soffermarmi, con un taglio squisitamente pratico, non su cosa dovrebbe contenere a livello teorico una carta dei servizi né su quali indicatori dovrebbero essere individuati per costruire una indagine di *customer satisfaction*, ma su come hanno operato e come stanno operando quelle realtà che si sono adeguate fin dalla emanazione della prima norma in materia, ovvero il D.P.C.M. del 27 gennaio 1994, meglio conosciuto come "direttiva Ciampi" che all'indomani delle grandi riforme epocali della pubblica amministrazione sulla trasparenza e il diritto di accesso, andava a dettare i principi su cui si doveva uniformare l'erogazione dei servizi pubblici, a tutela dei cittadini e nel rispetto delle esigenze di efficienza e imparzialità.

Con la suddetta direttiva, come è noto, facevano la propria comparsa nello scenario della pubblica amministrazione gli "uffici relazioni con il pubblico" previsti dal D.Lgs. 29/1993 quale obbligo per i soggetti erogatori di servizi. Ma non solo. La direttiva Ciampi contiene già sostanzialmente quello che vent'anni dopo viene ripreso nell'accordo del 2013 della Conferenza Unificata Stato-Regioni, tracciando in maniera precisa e puntuale, principi contenuti della carta dei servizi.

La carta, che costituisce un vero e proprio patto fra gestori di servizio ed utenti, viene definita come un documento con il quale ogni ente erogatore di servizi assume una serie di impegni nei confronti della propria utenza in merito ai servizi offerti, alle modalità di erogazione, agli standard da garantire e alle

forme di tutela degli utenti medesimi. La carta, così come tracciata dalla direttiva Ciampi, si fonda su alcuni principi cardine quali l'eguaglianza, l'imparzialità, la continuità, il diritto di scelta, la partecipazione, l'efficienza ed efficacia ed indica altresì gli strumenti da utilizzare, necessari per il perseguimento degli obiettivi fissati. Fra questi, in particolare primeggia quello relativo all'adozione degli standard prevedendo l'obbligo a carico dei soggetti erogatori di individuare i fattori da cui dipende la qualità del servizio e sulla base di tali fattori di adottare e pubblicare degli standard di qualità e quantità di cui devono assicurarne il rispetto. Gli standard vengono divisi in due categorie: quelli generali che rappresentano obiettivi di qualità che si riferiscono al complesso delle prestazioni rese e quelli specifici riguardanti le singole prestazioni rese all'utente che può quindi verificarne direttamente il rispetto.

Altri strumenti previsti dalla direttiva ed inseriti nei contenuti delle carte sono rappresentati dalla semplificazione delle procedure, dall'informazione e dai rapporti con l'utenza e soprattutto dal dovere di valutare la qualità dei servizi attraverso indagini periodiche fra gli utenti (indagini di *customer satisfaction*) da effettuare tramite appositi questionari o a mezzo di interviste a campione immediatamente dopo l'erogazione di un singolo servizio.

A completare il quadro delle indicazioni contenute nella direttiva c'è il capitolo relativo alle tutele in cui vengono disciplinate le procedure per la presentazione di reclami e l'obbligo del rimborso da parte del soggetto erogatore nei casi in cui è possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore per qualità, quantità e tempestività rispetto agli standard pubblicati.

Nonostante, come si evince agevolmente, la direttiva contenesse elementi precisi e puntuali tali da consentire l'adozione da parte dei soggetti erogatori di una carta dei servizi completa ed esaustiva, e nonostante la direttiva stessa prevedesse un sistema sanzionatorio per l'inosservanza dei principi in essa contenuti (per i servizi erogati dalla pubblica amministrazione la mancata osservanza costituisce illecito disciplinare e per i servizi erogati in regime di concessione o convenzione e comunque erogati da soggetti non pubblici l'inosservanza dei principi costituisce inadempimento contrattuale), poche sono state le amministrazioni che si sono adeguate direttamente o a mezzo dei soggetti preposti all'erogazione dei servizi, mentre la stragrande maggioranza ha disatteso le indicazioni tant'è che, come si è detto precedentemente, la norma è stata periodicamente reiterata e rinforzata con numerosi ulteriori provvedimenti, ultimo dei quali per l'appunto l'accordo

26 settembre 2013 della Conferenza Unificata Stato-Regioni ⁽¹⁾.

In questa sede intendo quindi prendere in esame a livello concreto l'operato di quanti si sono adoperati per recepire i principi della più volte citata direttiva e si sono dotati da subito senza aspettare il susseguirsi delle norme successive, di una carta dei servizi, cercando di fornire qualche utile elemento dal punto di vista operativo su come si costruisce e si gestisce una carta dei servizi riferita ai servizi funerari e cimiteriali, sul come si progetta e si realizza una indagine di *customer satisfaction* con particolare riferimento agli elementi oggetto di valutazione dei vari settori operativi (cimiteriale, funebre e cremazione); per far questo al meglio parto da una situazione che conosco bene e cioè quella dell'ente dove presto la mia opera, il Comune di Trento, che gestisce in economia diretta ed in forma integrata i servizi funerari e cimiteriali (al momento non gestisce direttamente le operazioni di cremazione non disponendo della struttura che risulta in fase di realizzazione e che pertanto si avvale dell'impianto di Mantova), e che dispone da oltre un decennio di una carta dei servizi riferita ai vari settori ivi compresa la cremazione seppur con i limiti sopraccennati del non gestire direttamente l'impianto. In ottemperanza a quanto previsto dalla carta, il Comune di Trento si è dotato da tempo di un apposito sito internet dedicato per l'appunto ai servizi funerari, contenente tutte le informazioni sia di tipo conoscitivo che operativo per garantire la piena accessibilità ai servizi da parte degli utenti. Attraverso il sito web dei servizi funerari, accessibile dalla *home page* del sito del Comune è possibile infatti conoscere il costo di un funerale, ricercare la tomba di un parente o di un amico, conoscere gli orari dei funerali in programma sul territorio, visualizzare localizzare e consultare la scheda descrittiva dei ventuno cimiteri del Comune, consultare le norme che regolano le concessioni cimiteriali, vedere attraverso la mappa interattiva se una tomba è occupata e

⁽¹⁾ Fra le varie norme successive alla direttiva Ciampi vanno ricordate fra l'altro l'art 2 D.L. 12 maggio 1995, n. 163 convertito nella L. 11 giugno 1995, n. 273 che puntualizza in una norma di rango superiore l'obbligo previsto dalla direttiva, di adozione da parte di ciascun soggetto erogatore di una propria specifica Carta dei Servizi, ispirata e conforme ai principi contenuti nella direttiva medesima, il D.Lgs. 286/1999 che individua nell'art 11 la fonte normativa primaria che stabilisce l'obbligo per le imprese e gli erogatori di servizi pubblici di improntare la propria attività al rispetto dei parametri qualitativi individuati all'interno delle carte dei servizi e il D.Lgs. 206/2005 meglio conosciuto come "Codice del Consumo" che all'art. 2, lett. g) sancisce il diritto degli utenti all'erogazione di servizi pubblici rispondenti a standard di qualità ed efficienza.

da chi e se invece è libera e può essere quindi richiesta in concessione.

Si tratta indubbiamente di un servizio utile sia per chi si trova nella spiacevole situazione di dover provvedere a un funerale, sia per chi ha bisogno di conoscere l'ubicazione di un cimitero, la localizzazione di una tomba o ha necessità di consultare luoghi e orari delle cerimonie; con un apposito applicativo è possibile infatti accedere al catasto cimiteriale che come si diceva consente di localizzare in mappa con possibilità di stampa una determinata sepoltura o alla programmazione dei funerali con la quale è possibile consultare da casa, e in anticipo rispetto alla pubblicazione dei necrologi, luoghi e date delle cerimonie del giorno stesso e dei giorni successivi.

Particolarmente importante ed in sintonia con quanto previsto dalla carta è la voce "cosa fare per" che contiene istruzioni semplici e precise su come comportarsi nel momento in cui si debba ricorrere al servizio funerario. Dalla voce "onoranze e trasporti funebri" è possibile consultare modalità e costi dei singoli elementi relativi ai servizi funebri con diverse simulazioni di preventivi di funerali divise per fascia (economica, media e alta).

Nel sito sono poi illustrate procedure e costi relativi ai servizi di sepoltura, cremazione, esumazione, rilascio di concessioni cimiteriali e sono presenti vari documenti quali la carta dei servizi, i risultati delle indagini di soddisfazione degli utenti, il regolamento comunale di polizia mortuaria e tutta la normativa in materia nonché le schede dedicate ai singoli cimiteri che riportano, per ogni struttura, indirizzo, indicazioni per raggiungerla con i mezzi pubblici, superficie, numero di posti in campo comune, periodo di rotazione e programma delle esumazioni, disponibilità di posti in terra e di cellette (nel caso di mancanza di disponibilità viene fornita l'indicazione relativa all'attuale graduatoria), i lavori effettuati negli ultimi anni o quelli di prossima realizzazione.

Come è facile intuire, l'adozione di una carta dei servizi non costituisce e non può costituire un punto d'arrivo di un percorso per l'assolvimento di un obbligo normativo ma rappresenta un presupposto necessario per un radicale mutamento di visione nel processo di erogazione dei servizi che mette al centro dell'attenzione il punto di vista del cittadino utente. Testimonianza di ciò è lo sforzo fatto in questi anni dai vari provvedimenti normativi di dare un ruolo attivo nella concertazione per la costruzione delle carte proprio agli utenti attraverso le associazioni dei consumatori o altri soggetti portatori di interessi diffusi. Il processo di dotazione di una carta dei servizi non si esaurisce quindi con la sua ado-

zione ma ovviamente presuppone che vengano messe in atto tutte quelle azioni che assicurano l'erogazione dei servizi secondo criteri di qualità documentata ed accertata ivi comprese le indagini periodiche di *customer satisfaction*.

Dal punto di vista pratico la Carta dei Servizi Funerari e Cimiteriali rappresenta un patto tra l'Amministrazione comunale ed i suoi cittadini, ovvero tra il soggetto erogatore e gli utenti attraverso la quale l'Ente informa sulle attività che svolge in questo particolare e delicato ambito di intervento e rende esplicite le modalità con cui si impegna ad erogare i propri servizi in una prospettiva di miglioramento continuo. Essa rappresenta cioè una dichiarazione di impegno di qualità valutabile ed esigibile ed un'opportunità per i cittadini di contribuire a controllare e correggere il servizio ed a farlo evolvere. In particolare, la Carta dei Servizi Funerari e Cimiteriali, definisce i principi fondamentali a cui si ispira l'Ente nella sua attività a sostegno dei cittadini in momenti particolari della loro vita e gli standard di qualità che il Comune, o il soggetto gestore intende garantire nella gestione del servizio in coerenza con le disposizioni dei Regolamenti comunali di Polizia Mortuaria e della normativa di rango superiore.

La Carta dei Servizi Funerari e Cimiteriali è di solito costituita da una premessa nei quali vengono esplicitati gli obiettivi dell'ente, la missione, i valori a cui si ispira l'azione e la politica della qualità adottata, da una parte generale di descrizione della struttura organizzativa, della tipologia di servizi offerti con indicati gli standard di qualità garantiti e dei rispettivi indicatori misurabili e da una parte "variabile", composta da "schede annuali" che riportano informazioni che possono variare ogni anno ivi compresi gli obiettivi di miglioramento.

Nella carta dei servizi non può ovviamente mancare la valorizzazione dell'apporto e del contributo dei cittadini, che anzi deve essere favorito e stimolato attraverso una serie di strumenti quali l'analisi delle segnalazioni, dei suggerimenti e dei reclami, la verifica periodica degli standard indicati e la verifica periodica della soddisfazione degli utenti.

Particolare attenzione va prestata nell'individuazione degli standard che non possono essere generici, ma devono essere specifici, individuabili e soprattutto misurabili sia per quanto riguarda la categoria degli standard generali riferiti cioè al complesso delle prestazioni rese che a quelli specifici propri quindi di ciascun singolo servizio.

Nell'individuazione dello standard va preliminarmente individuato il "fattore di qualità" ovvero l'attività che si intende svolgere, come per esempio la pulizia dei viali dei cimiteri; va quindi stabilito lo

standard (ogni due o tre giorni o tutti i giorni o una volta la settimana) e quindi l'indicatore di misurazione (che può essere a seconda dei casi o quante volte lo standard è stato rispettato o, se più semplice, quante volte è stato disatteso); è ovvio quindi che la gestione della carta presuppone anche una attività di controllo e registrazione di eventuali non conformità ai fini della misurazione degli standard. Chi da tempo si è addentrato nei sistemi evoluti di qualità certificata come per l'appunto il Comune di Trento che dopo l'adozione della carta dei servizi e l'effettuazione delle indagini di *customer satisfaction* (dall'adozione della carta ha già ripetuto l'indagine per ben tre volte) da cinque anni ha ottenuto la certificazione di qualità UNI EN ISO 9001, è consapevole che la gestione della carta dei servizi e della qualità in generale presuppone la tenuta di una apposita documentazione di sistema, quale per esempio il registro delle non conformità, nel quale vanno registrati gli scostamenti dagli standard previsti dalla carta dei servizi e le azioni di miglioramento messe in atto per evitare il reiterarsi dello scostamento.

Per quanto riguarda il cimiteriale si riporta di seguito una tabella a titolo esemplificativo (ma ovviamente non esaustiva) contenente gli standard generali che potrebbero essere individuati: (*N.d.R. veda si tabella a fondo pagina*)

Ogni singola realtà può integrare la tabella prendendo in esame tutti gli elementi che si ritiene possano avere un ruolo nel fattore qualità a partire dalle dotazioni strumentali a quelle umane agli orari di apertura dei cimiteri e degli uffici ecc.. Analoghe tabelle vanno poi costruite, se del caso, anche per la parte del funebre e della cremazione individuando in primo luogo i vari fattori di qualità che si inten-

dono valorizzare e quindi gli standard che si vogliono fissare per ciascun fattore. (Fattori di qualità per il funebre potrebbero essere rappresentati dall'assortimento del campionario, dalla dotazione dei carri funebri, dalla possibilità di scelta degli orari dei funerali ecc, mentre per la cremazione dalla dotazione dell'impianto, quali sale d'attesa, sale del commiato, impianto a circuito chiuso che consente di vedere l'introduzione del feretro nella macchina). Una volta presi in considerazione tutti gli standard generali ovvero quelli che si riferiscono al complesso delle prestazioni rese bisogna prendere in esame gli standard specifici di ogni singolo servizio (per quanto riguarda l'organizzazione di un funerale i fattori di qualità potrebbero essere individuati nei singoli prodotti ceduti o nelle prestazioni promesse quali ad esempio la cassa, gli addobbi floreali, l'eventuale pubblicazione di necrologi e l'esecuzione del funerale, mentre per quanto riguarda il cimiteriale, a titolo esemplificativo potrebbero essere individuati i tempi dopo il funerale per l'esecuzione della sepoltura o della tumulazione, mentre per la cremazione i tempi per la consegna delle ceneri). In tutti questi casi lo standard è rappresentato da quanto promesso in sede di vendita (caratteristiche qualitative e quantitative per i prodotti e tempi per le prestazioni) e l'indicatore di misurazione è rappresentato dallo scostamento dello standard ovvero dall'aver fornito un prodotto diverso da quello promesso o di qualità inferiore o dall'aver eseguito una prestazione non rispettando i tempi concordati. La Carta dei servizi, per quanto riguarda gli standard specifici che sono facilmente verificabili dagli utenti deve poi individuare i casi in cui al non rispetto degli standard all'utente compete o il rimborso della spesa sostenuta o la corresponsione di un indennizzo.

La partecipazione a questi processi da parte delle associazioni dei consumatori serve per l'appunto a creare un percorso condiviso che eviti contenziosi, facendo scattare una sorta di automatismo in caso di mancato rispetto degli standard.

Ultimo aspetto che va preso in considerazione nella stesura della carta dei servizi è la previsione di una indagine periodica di *customer satisfaction* con lo scopo di monitorare e rilevare la soddisfazione degli utenti dei vari servizi.

Anche in questo caso vorrei rifarmi all'esperienza del Servizio Funerario e Cimiteriale del Comune di Trento che nel corso di poco meno di un de-

Fattore di qualità	Standard del Servizio	Indicatore di misurazione
Pulizia e manutenzione aree e fabbricati all'interno del cimitero	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Viali dei cimiteri comunali e parcheggi di pertinenza: spazzatura e pulizia settimanale ▪ Colonnati del cimitero: spazzatura quindicinale e lavatura almeno una volta al mese ▪ Vetrate, corrimano e porte di accesso ai loculi: due volte l'anno ▪ Ecc. 	Rispetto delle attività previste
Esecuzioni di manutenzioni urgenti	Entro tre giorni dalla segnalazione	Rispetto dei tempi previsti
Disponibilità di fontane	Entro 50 metri dalla tomba	Mantenimento della disponibilità o aumento
Disponibilità di parcheggi gratuiti	N. posti disponibili	Mantenimento della disponibilità o aumento
Raccolta rifiuti	È garantita la raccolta differenziata con svuotamento ogni tre giorni	Rispetto della frequenza

cennio ha effettuato in ottemperanza a quanto previsto dalla propria carta dei servizi ben tre indagini per appurare il grado di soddisfazione degli utenti nei confronti del servizio ricevuto. Nella progettazione di una indagine di *customer* il primo aspetto importante, che assume un ruolo fondamentale è la costruzione di un apposito questionario che non deve essere eccessivamente lungo, ma nel contempo deve essere esaustivo rispetto agli elementi su cui si intende indagare. Non trattandosi poi di una iniziativa una tantum, stante la periodicità dell'indagine il questionario dovrebbe mantenere nel complesso la sua fisionomia in modo da poter misurare gli eventuali cambiamenti nei giudizi espressi dai cittadini in merito alla loro percezione della qualità del servizio, così da consentire all'Amministrazione comunale la verifica nel tempo dell'evoluzione degli standard di qualità dei servizi offerti, in conformità agli impegni assunti con la Carta dei servizi.

Dall'esperienza del Comune di Trento le cui indagini con i relativi risultati sono consultabili sul sito internet emerge che gli elementi indagati attengono proprio all'erogazione del servizio prendendo in esame sia le prestazioni rese dal personale (informazioni chiare ed esaurienti, personale rispettoso del momento, personale competente e professionale, personale cortese e disponibile) che i beni e servizi forniti (adeguatezza del campionario, locali confortevoli, possibilità di scelta degli orari ecc.).

All'interno del questionario possono poi trovare posto un paio di domande "di orientamento" con le quali si chiede l'opinione del cittadino in merito a determinate tematiche (percezione della sicurezza all'interno del cimitero, modalità di gestione dei servizi ecc). Opportuno risulta dopo lasciare un apposito spazio per eventuali osservazioni. L'analisi delle varie osservazioni consente infatti di focaliz-

zare l'attenzione su alcuni aspetti che magari in sede di questionario non erano stati presi in esame ma che gli utenti hanno ritenuto di sottolineare consentendo così all'amministrazione di adottare eventuali contromisure rispetto a determinati problemi latenti. È ovvio che affinché il circuito virtuoso della qualità giri per il verso giusto le eventuali criticità che emergano o dalle indagini di *customer* o dagli altri strumenti quali l'analisi dei reclami e delle non conformità devono tradursi in azioni di miglioramento che consentano effettivamente di migliorare la qualità del servizio con il superamento delle criticità evidenziate. Diversamente se tutte queste procedure vengono messe in atto solamente per assolvere agli adempimenti normativi, perdendo di vista il fine ultimo che è il benessere del cittadino, allora viene proprio da chiedersi se il "gioco vale la candela" come è successo ripetutamente in questo ventennio in cui le norme sulle carte dei servizi sono state in generale disapplicate essendo stato per l'appunto quasi perso di vista il fine ultimo e la *mission* di chi eroga un servizio pubblico, offuscato e collocato forse in una posizione subalterna rispetto alle compatibilità economiche che in questi ultimi anni sono diventati il grande problema di chi è chiamato a gestire un servizio pubblico locale.

(*) *Responsabile dei Servizi Funerari del Comune di Trento*