



Luce di qualità


di Marco Loro
(Studio Legale
Avvocato Marco Loro)

In un regime di libera concorrenza, tra i vari fattori di possibile riferimento, ciò che distingue e per il fatto stesso premia il singolo operatore commerciale è la qualità del servizio offerto. L'assunto, elementare, forse addirittura banale ove inserito in un contesto privatistico, non può dirsi altrettanto contraddistinto da analoghe logiche "certezze" ove ricondotto in ambito pubblicistico. Anche alla luce del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, infatti, non pochi enti pubblici, per motivi diversi tra loro, evidentemente condizionati dal contesto territoriale, finanziario e sociale in cui operano, non riescono che a perseguire in modo primario la ricerca finalizzata a una mera contrazione dei costi anziché quella rivolta allo sviluppo scientifico e alla qualità del servizio.

L'art. 11 della legge 15 marzo 1997 n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, ha conferito, tra le altre, la facoltà (mediante

delega) di emanare, entro la data del 31 luglio 1999, norme (decreti legislativi) diretti a riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

In mancanza di proroghe o differimenti di termine, è in forza di tale delega che il penultimo giorno utile tra quelli originariamente concessi è stato emanato il decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999 *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*, che all'art. 11 titola appunto *Qualità dei servizi pubblici* e al riguardo dispone:

«1. I servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi.

2. Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di

1 Retimno, Creta. Impianto d'illuminazione tradizionale cretese

2a Retimno, Creta. Illuminazione del porto

misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfetario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del presidente del Consiglio dei Ministri. Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle Regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Le iniziative di coordinamento, supporto operativo alle amministrazioni interessate e monitoraggio sull'attuazione del presente articolo sono adottate dal presidente del Consiglio dei Ministri, supportato da apposita struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri. È ammesso il ricorso a un soggetto privato, da scegliersi con gara europea di assistenza tecnica, sulla base di criteri oggettivi e trasparenti.
4. Sono in ogni caso fatte salve le funzioni e i compiti legislativamente assegnati, per alcuni servizi pubblici, ad autorità indipendenti.
5. È abrogato l'art. 2 della legge 11 luglio 1995, n. 273. Restano applicabili, sino a diversa disposizione adottata ai sensi del comma 2, i decreti del presidente del Consiglio dei Ministri recanti gli schemi generali di riferimento già emanati ai sensi del suddetto articolo».

Come ha avuto quindi modo di esprimere lo stesso ministro senza portafoglio, avv. Luigi Mazzella, con direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004 *Rilevazione della qualità percepita dai cittadini*, giusta delega conferitagli dal presidente del Consiglio dei Ministri mediante decreto 29 novembre 2002, ta-



1

le provvedimento rappresenta un importante traguardo di quel processo di trasformazione e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche avviato nei primi anni Novanta, con l'obiettivo di migliorare la soddisfazione dei cittadini e delle imprese per i servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, processo nel quale è stato finalmente riconosciuto il ruolo centrale del cittadino non solo nella propria veste di destinatario del servizio bensì e soprattutto quale risorsa strategica atta a valutare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali, così come percepiti dai medesimi fruitori, quindi il ruolo della qualità.

Già il decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993 *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*, all'art. 12 *Ufficio relazioni con il pubblico*, individuava la partecipazione e l'ascolto dei cittadini quali strumenti utili e costruttivi per verificare la qualità e l'efficacia dei servizi pubblici, disponendo che:

- «1. Le amministrazioni pubbliche, al fine di garantire la piena attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, individuano, nell'ambito della propria struttura e nel contesto della ridefinizione degli uffici di cui all'art. 31, uffici per le relazioni con il pubblico.
2. Gli uffici per le relazioni con il pubblico provvedono, anche mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche:
 - a) al servizio all'utenza per i diritti di partecipazione di cui al capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241;
 - b) all'informazione all'utenza relativa agli atti e allo stato dei procedimenti;



2

- c) alla ricerca e analisi finalizzate alla formulazione di proposte alla propria amministrazione sugli aspetti organizzativi e logistici del rapporto con l'utenza.
3. Agli uffici per le relazioni con il pubblico viene assegnato, nell'ambito delle attuali dotazioni organiche delle singole amministrazioni, personale con idonea qualificazione e con elevata capacità di avere contatti con il pubblico, eventualmente assicurato da apposita formazione.
 4. Al fine di assicurare la conoscenza di normative, servizi e strutture, le amministrazioni pubbliche programmano e attuano iniziative di comunicazione di pubblica utilità; in particolare, le amministrazioni dello Stato, per l'attuazione delle iniziative individuate nell'ambito delle proprie competenze, si avvalgono del Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale struttura centrale di servizio, secondo un piano annuale di coordinamento del fabbisogno di prodotti e servizi, da sottoporre all'approvazione del presidente del Consiglio dei Ministri».

Tale decreto è stato abrogato mediante decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, ma i contenuti di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993 non hanno perso efficacia grazie all'art. 11 del suddetto decreto legislativo n. 165/2001.

Molti, in ogni caso, sono i provvedimenti, di varia natura, emessi e adottati al riguardo della qualità dei servizi pubblici; tra essi, senza presunzione di completezza bensì per mero fine esemplificativo, devono segnalarsi: la legge n. 400 del 23 agosto 1988 *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, la direttiva del presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*, la direttiva del presidente del Consiglio dei Ministri 11 ottobre 1994 *Direttiva sui principi per l'istituzione e il funzionamento degli uffici per le relazioni con il pubblico*, la legge 7 giugno 2000 n. 150 *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*, il decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2001 *Struttura di missione per la comunicazione e informazione ai cittadini*, la direttiva del ministro per la Funzione Pubblica 13 dicembre 2001 *Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni*, la direttiva del presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001 *Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002*, la direttiva del ministro della Funzione Pubblica 7 febbraio 2002 *Direttiva sulle at-*



3a

tività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, la direttiva del presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002 *Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003*, la direttiva del ministro per l'Innovazione e le Tecnologie del 20 dicembre 2002 *Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione*, la direttiva della presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie del 18 dicembre 2003 e la direttiva del ministro per l'Innovazione e le Tecnologie del 4 gennaio 2005 *Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione*.

A solo esame di tali norme e contributi dell'Esecutivo non può quindi ragionevolmente negarsi la circostanza che la qualità del servizio pubblico è un'esigenza molto sentita.

Ma allora che cosa impedisce ad alcune amministrazioni pubbliche di ricercare la qualità? In alcuni casi sicuramente è questione di bilancio, ma dove ciò non può essere addotto?

Forse è questione di metodo: è agevolmente verificabile, al riguardo, come ancora ai giorni nostri vi siano infatti grandi incertezze nell'individuazione delle soluzioni più appropriate a soddisfare le esigenze dei cittadini, ciò in molteplici campi e/o settori.

Uno dei metodi più utilizzati in simile indagine, onde pervenire al miglioramento della qualità del servizio, è il cosiddetto *customer satisfaction*, vale a dire la misurazione del grado di soddisfazione degli utenti o, in altri termini, del grado della qualità percepita dagli stessi.

Il processo di rilevazione della qualità percepita è diviso in distinte fasi:

1) **la preparazione della rilevazione**, in cui viene definito l'ambito e l'obiettivo dell'indagine, viene de-

3a-b Retimno, Creta. Installazione pubblica di illuminazione



3b

ciso se realizzare la ricerca con risorse interne oppure se ricorrere a professionalità esterne, viene scelto il modello di rilevazione più adeguato;

- 2) **la raccolta dei dati**, costituita da: a) raccolta di informazioni; b) progettazione degli strumenti di rilevazione; c) scelta delle modalità di somministrazione; d) scelta dell'ampiezza dell'eventuale campione; e) somministrazione degli strumenti predisposti; f) elaborazione e interpretazione dei dati. In questa fase vengono elaborati e interpretati i dati raccolti per valutare la soddisfazione dei cittadini, evidenziando la distribuzione degli utenti tra i diversi livelli di soddisfazione, la graduazione per importanza dei bisogni rilevati, le soglie minime e le soglie massime di attesa per la soddisfazione di ciascun bisogno, le soglie di tolleranza, le ragioni della presenza di forti aree di insoddisfazione o di gradimento, i punti di forza del servizio e le aree di debolezza su cui intervenire con azioni di miglioramento;
- 3) **la presentazione e l'utilizzazione dei risultati** (presentazione dei risultati all'interno e all'esterno dell'amministrazione in funzione della loro utilizzazione), per definire piani di miglioramento operativi, allocare specifiche responsabilità di miglioramento, controllare l'andamento dei risultati ottenuti, attuare tutte le azioni correttive e preventi-

ve, attivare l'orientamento all'utente dell'intera organizzazione in una logica di servizio, soddisfare pienamente le esigenze dei destinatari anticipando le loro aspettative.

È quindi di vitale importanza ascoltare e comprendere a fondo i bisogni che il cittadino-cliente esprime, porre attenzione costante al suo giudizio, sviluppare e migliorare la capacità di dialogo e di relazione tra chi eroga il servizio pubblico e chi lo riceve.

Non tutte le amministrazioni pubbliche, però, hanno pianificato, programmato e organizzato in modo permanente l'attività di ascolto, interpretazione e valorizzazione del punto di vista del cittadino, così come normativamente prevista, disciplinata e auspicata.

Il legislatore e il Governo hanno richiesto impegni precisi alle amministrazioni pubbliche:

- 1) la progettazione e lo svolgimento di periodiche rilevazioni della qualità dei servizi pubblici percepita dai cittadini, attraverso metodologie e strumenti adeguati;
- 2) la diffusione, con mezzi idonei, dei risultati della rilevazione e la definizione, in correlazione con gli esiti delle analisi effettuate, delle strategie di intervento e dei programmi di miglioramento, in modo da adeguare progressivamente i servizi ai bisogni dei cittadini;
- 3) lo sviluppo, all'interno delle stesse amministrazioni, di una cultura della misurazione e del miglioramento continuo della qualità, sia presso i livelli decisionali che presso gli operatori;
- 4) la creazione delle specifiche competenze professionali necessarie a progettare e gestire le indagini sulla qualità percepita.

Prima di adempiere a tali compiti, è d'uopo stabilire che cosa si debba intendere per qualità del servizio.

Detta qualità potrebbe essere definita come la globalità degli aspetti e delle caratteristiche da cui dipendono le capacità del servizio di soddisfare completamente un dato bisogno.

Ciò stante, individuando o limitando l'indagine al solo bisogno collettivo costituito dalla necessità-esigenza di avere un "buon" servizio di pubblica illuminazione, sempre senza presunzione di completezza veniamo ad ipotizzare a titolo esemplificativo quali aspetti potrebbero rilevare al fine di pervenire a un giudizio sulla qualità del servizio medesimo.

Il primo aspetto in ordine di importanza oltre che cronologico è quello della progettazione.

Non si può raggiungere alcuna meta se non si sa dove si vuole e si può arrivare.

Lo studio del territorio, delle caratteristiche degli impianti esistenti, delle attuali esigenze dei cittadini così come di quelle che caratterizzeranno il loro futuro in funzione degli sviluppi urbanistici, delle attuali e



delle future problematiche energetiche, quelle della sicurezza tanto degli operatori e/o installatori quanto dei meri fruitori e in genere la conoscenza ed esatta applicazione di tutte le norme tecniche che devono applicarsi nella realizzazione degli impianti *de quibus* sono attività, responsabilità e compiti irrinunciabili quanto fondamentali.

Quella della progettazione è una fase delicatissima, che non può essere ad altri affidata se non a professionisti di elevata competenza e specializzazione; è il fulcro del servizio.

La progettazione di un impianto di illuminazione pubblica non può risolversi in una mera pianificazione distributiva di apparecchi illuminanti, ma deve concorrere alla risoluzione di problematiche appartenenti a molteplici discipline, così da salvaguardare unitamente agli interessi economici particolari (bilancio) e generali (risparmio energetico), anche interessi sociali di primaria importanza come la salute e l'incolumità pubblica, garantendo la sicurezza degli installatori, dei manutentori e dei fruitori, pedoni o automobilisti, singoli o associati che siano, ciò in forza e virtù dell'innovazione tecnologica e dello sviluppo scientifico.

Una volta portata a termine tale delicata fase segue quella della realizzazione, non meno importante posto che l'applicazione di qualsiasi tecnologia necessita idonea professionalità.

I casi, al riguardo, sono così tanti che sarebbe azzardato anche solo iniziare a cimentarsi in una loro compilazione; è solo a titolo di esempio, quindi, che si considera l'ipotesi in cui una idonea, scientifica, progettazione, rispettosa delle norme tecniche vigenti e per l'effetto dei valori di illuminamento (lux) e di luminanza (cd/m²) venga frustrata da un posizionamento erroneo per altezza e/o distanza degli apparecchi illuminanti.

Ecco, quindi, che assume particolare importanza anche l'attività di verifica e di controllo da parte del-



3cd Retirno, Creta. Installazione pubblica di illuminazione

la pubblica amministrazione, ciò preferibilmente attraverso proprio personale qualificato, come previsto e auspicato nei provvedimenti e direttive sopra richiamati.

Formazione del personale e vigilanza sono quindi altri due fattori che caratterizzano la qualità del servizio di illuminazione pubblica.

La vigilanza è poi strettamente connessa con l'efficacia e con l'efficienza, posto che è solo attraverso il continuo controllo della rete e degli impianti che può essere garantita una altrettanto idonea manutenzione ordinaria e straordinaria degli stessi.

Altro fattore è quello della sicurezza del servizio, anche in termini di continuità; rilevano in questo caso i tempi e l'intervallo intercorrente tra la denuncia del disservizio e/o del guasto e quello di intervento e ripristino.

Ecco quindi alcuni tra i fattori che devono costituire oggetto di specifica pattuizione tra il Comune e il cittadino, con riguardo al servizio di illuminazione pubblica, all'interno di quel vero e proprio contratto costituito dalla Carta dei Servizi introdotta con direttiva del presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*.

La Carta dei Servizi, come ben argomentano molti Comuni, non è una semplice guida ai servizi comunali, ma un patto concreto tra il Comune e i cittadini, in forza del quale si pongono le basi e le regole per un nuovo rapporto in fase di erogazione dei servizi comunali.

Dobbiamo quindi tutti prendere coscienza che anche il nostro personale e isolato contributo può validamente contribuire al miglioramento della qualità dei servizi pubblici, ciò ove naturalmente epurato da meri fini opportunistici o interessi privatistici nonché validamente accompagnato da una preparazione scientifica meritevole di attenzione. ■

