

Antonino Leone e Mita Marra

Frantumi da ricomporre

Frantumi da ricomporre

Riforme legislative e innovazioni di management
per migliorare la produttività delle organizzazioni pubbliche

a cura di Antonino Leone e Mita Marra



A. Pizzarello

LIBRI ESTE

LIBRI ESTE

LIBRI ESTE

© 2009 Edizioni E.S.T.E. S.r.l

Via A. Vassallo, 31 – 20125 Milano

www.este.it – info@este.it

Prima edizione: ottobre 2009

Copertina di Laura Rinaldi

Realizzazione editoriale: Laura Rinaldi

ISBN 978-88-904249-2-2

Senza regolare autorizzazione è vietata la riproduzione, anche parziale o a uso interno didattico, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia

Antonino Leone e Mita Marra

Frantumi da ricomporre

Riforme legislative e innovazioni
di management per migliorare
la produttività delle organizzazioni pubbliche

Prefazione a cura di Francesca Simeoni

*Interventi di: Federico Testa, Silvano Del Lungo, Rita Carisano,
Pietro Ichino, Giovanni Martignoni e Donata Gottardi.*

LIBRI ESTE

INDICE

- 9 Prefazione *a cura di Francesca Simeoni*
- 13 Introduzione. Il redde rationem dello Stato azienda *di Mita Marra*

PRIMA PARTE

Problemi e prospettive di cambiamento nelle Pubbliche Amministrazioni

- 34 1. La sfida per la Pubblica Amministrazione: mettere al centro il cittadino-cliente. Una legge (anche se buona) non basta...
di Federico Testa
- 48 2. Organizzazione e lavoro nella Pubblica Amministrazione
di Antonino Leone
- 64 3. Pubbliche Amministrazioni e Risorse Umane.
Intervista a Silvano Del Lungo *di Antonino Leone*
- 71 4. Rapporto Pubbliche Amministrazioni e Imprese.
Intervista a Rita Carisano *di Antonino Leone*
- 76 5. Pubbliche Amministrazioni e informazioni *di Antonino Leone*
- 90 6. Trasparenza, valutazione e benchmarking per l'efficienza e il prestigio delle Pubbliche Amministrazioni *di Pietro Ichino*
- 104 7. Pubbliche Amministrazioni: luci o ombre? *di Antonino Leone*

SECONDA PARTE

Il caso Inps: con riferimento all'Inps di Verona

- 119 1. L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale *di Antonino Leone*
- 129 2. L'Organizzazione sociale al servizio dei cittadini.
Il caso Inps di Verona *di Antonino Leone*
- 138 3. Il cambiamento dell'Inps tra integrazione e decentramento.
Le proposte dell'Inps di Verona *di Antonino Leone e Giovanni Martignoni*

- 153 4. Ripensare il lavoro nei servizi pubblici. I progetti bottom-up dell'Inps di Verona *di Antonino Leone e Giovanni Martignoni*
- 170 5. L'Inps di Verona *di Antonino Leone*

TERZA PARTE

Bisogni reali e questioni aperte. La voce del blog: <http://cambiamentoorg.blogspot.com/>

- 182 1. Proteste e mobilitazione nel pubblico impiego *di Antonino Leone*
- 194 2. L'assenteismo nelle Pubbliche Amministrazioni *di Donata Gottardi e Antonino Leone*
- 203 3. L'inefficienza delle Pubbliche Amministrazioni *di Antonino Leone*
- 211 4. Sostegno delle Pubbliche Amministrazioni alle famiglie *di Antonino Leone*
- 221 5. Pubbliche Amministrazioni e Imprese *di Antonino Leone*
- 225 Postfazione *di Antonino Leone*

PRIMA PARTE

Problemi e prospettive di cambiamento
nelle Pubbliche Amministrazioni

1

La sfida per la Pubblica Amministrazione: mettere al centro il cittadino-cliente. Una legge (anche se buona) non basta...

Federico Testa¹

L'ambiente di riferimento per l'insieme della PA e delle imprese pubbliche di erogazione di pubblici servizi è stato a lungo caratterizzato da un elevato grado di stabilità e di semplicità, con ciò favorendo l'adozione di un atteggiamento di scarsa attenzione ai processi evolutivi esterni.

La tendenza a privilegiare “un orientamento alla produzione piuttosto che al mercato” spiega quindi l'incapacità di percepire e quindi di rispondere prontamente a tutte quelle sollecitazioni che, soprattutto a partire dai primi anni Ottanta, hanno complicato e destabilizzato il contesto ambientale, fra cui, in primo luogo, la progressiva emancipazione dell'utente, che ha generato pressanti richieste di qualità. I soggetti pubblici erogatori di servizi si sono trovati, per un lungo periodo, a rapportarsi con un utente che si trovava nel ruolo di fruitore assoggettato o amministrato, che poteva solo protestare e al massimo non utilizzare il servizio, quindi con un potere contrattuale reale molto limitato. L'unica arma disponibile, infatti, finiva per essere quella del voto in occasione delle competizioni elettorali: strumento di certo non dei più idonei, vuoi per la scansione temporale del tutto scollegata dall'eventuale disfunzione nel servizio ricevuto, vuoi per l'estrema eterogeneità di fattori che contribuiscono a determinare l'orientamento elettorale. Negli ultimi anni si è però assistito alla progressiva “emancipazione” degli utenti nei confronti dell'erogatore di pubblici servizi. Questo cambiamento nei consumatori è stato prodotto da una serie di fattori quali il maggiore grado di istruzione, la maggiore diffusione delle informazioni, i più elevati livelli di benessere raggiunti, la diffusione dei movimenti a tutela dei consumatori. L'utente si è così affrancato dalla posizione di amministrato e, una volta

¹ Federico Testa è parlamentare e docente di Economia e Gestione delle Imprese presso l'Università degli Studi di Verona.

soddisfatto il bisogno di quantità del servizio, ha richiesto maggiori dosi di qualità. L'appagamento delle esigenze quantitative ha portato a un aumento del benessere collettivo, che ha stimolato nei consumatori la nascita di nuove istanze: essi hanno cominciato a richiedere dosi sempre maggiori di efficienza e di qualità nell'erogazione dei servizi e anche nuovi servizi che nel passato potevano essere ritenuti secondari, o che semplicemente non venivano erogati in quanto relativi a bisogni emergenti e non palesi. In altri termini, si può affermare che la domanda si è evoluta verso una maggiore attenzione a come il servizio viene erogato e in direzione di un arricchimento del servizio centrale con altri servizi ausiliari o periferici, che ne modificano la portata qualitativa. L'utente di un acquedotto per usi civili, ad esempio, non richiede più solamente un'adeguata fornitura di acqua a costi competitivi, ma anche un accurato controllo della purezza delle acque in funzione del crescente rischio di inquinamento, la gradevolezza al gusto, l'assenza di odori. L'utente dei mezzi pubblici di trasporto locale oggi richiede non solo frequenti corse da una zona all'altra della città o della provincia, ma anche posti disponibili, pulizia, riscaldamento, puntualità, competenza degli autisti. Si è in questo modo verificata la cosiddetta "rivoluzione delle aspettative crescenti" da parte dei cittadini/utenti che, sorretti da una maggiore consapevolezza del loro ruolo, vogliono essere considerati a tutti gli effetti come clienti, cioè soggetti che possono scegliere tra più alternative in ragione della valutazione effettuata nel merito delle offerte disponibili. Alla condizione di passività, che in passato ha caratterizzato il ruolo degli utenti, tende quindi a sostituirsi un orientamento critico e partecipativo che spinge ad esprimere giudizi sulla qualità dei servizi erogati.

A questo hanno certamente contribuito il ridotto grado di apertura di tali organizzazioni, fondato sulla presunta stabilità dell'ambiente che ponendole in una sorta di "torpore organizzativo"², le hanno indotte spesso a sottovalutare la criticità dei servizi in esame, in quanto trattandosi di servizi indirizzati

² In proposito, cfr *La gestione strategica dei servizi*, Etas Libri, Milano, 1985, p. 30, che nota come "le organizzazioni del settore pubblico sono state indotte a non assimilare a fondo alcune regole fondamentali: [...] hanno insistito a guardare ai clienti come attori passivi ed improduttivi, anziché considerarli attivi e produttivi; hanno prestato attenzione al processo produttivo in sé, piuttosto che alla trasmissione di know-how e di management al cliente; [...] hanno insistito sulla omogeneità quando era la verità ciò di cui avevano bisogno".

a gran parte della comunità, i livelli di efficienza-inefficienza assumono una dimensione moltiplicativa tale da elevare o abbattere consistentemente le performance di ogni altra struttura agente sul territorio nel quale i servizi si diffondono. Infatti, le conseguenze delle inefficienze che pervadono sia le organizzazioni pubbliche, sia i modelli di offerta di servizi collettivi essenziali di natura infrastrutturale sono gravi ed evidenti sia sui conti pubblici, sia nell'indebolimento del legame fiduciario che lega i cittadini alle istituzioni politiche, sia sul tessuto produttivo, ormai sempre proiettato su modelli di concorrenza fra sistemi, più che fra imprese... Così, il depauperamento dell'efficienza della PA finisce con l'indebolire drammaticamente le prospettive di recupero di competitività e qualità del sistema produttivo di riferimento.

La difficoltà e la rigidità³ dimostrate dal "pubblico" nel "mettersi al passo" con le mutate esigenze dei consumatori hanno poi finito per essere enfatizzate dal "continuo confronto con altre aree dell'attività economica, con altri settori di servizi, specie privati, nei quali si è avuto, si ha, o comunque si ritiene vi sia, un migliore e più rapido adattamento dell'offerta alle caratteristiche della domanda"⁴.

Tutto ciò indubbiamente richiede un autentico "cambio di marcia" all'interno di organizzazioni abituate a una certa "autoreferenzialità"⁵, non avvezze a preoccuparsi più di tanto delle aspettative e delle percezioni dei clienti, e di conseguenza a operare con quegli strumenti che consentono di intercettare

³ La rigidità è spesso aggravata dall'avversione al rischio dei soggetti che operano all'interno delle strutture, che tendono a liberarsi delle responsabilità o mediante l'interpretazione restrittiva e penalizzante per l'interlocutore delle disposizioni normative o regolamentari, o attraverso l'approvazione di ogni azione intrapresa da parte di una pluralità di organi collegiali, con il conseguente rallentamento dei processi organizzativi.

⁴ Cfr. Borgonovi E., "Le nuove frontiere dei servizi pubblici tra soddisfazione dell'utente e tutela dell'interesse pubblico", *Sinergie*, n. 40/41, 1996.

⁵ La Pubblica Amministrazione in generale, infatti, e le imprese locali di pubblici servizi non fanno eccezione, sovente ha finito per diventare un sistema chiuso, un insieme integrato di principi e di routine del tutto indifferenti nei confronti della definizione degli obiettivi. In questo senso cfr. Borgonovi E., "La dottrina economico aziendale quale fondamento per proposte di miglioramento della Pubblica Amministrazione", in Aidea, a cura di, *Pubblica Amministrazione. Proposte aziendali di analisi e di intervento*, Milano, Giuffrè, 1984, nonché Mussari R., "L'attuazione della Carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo 'stato dell'arte'", *Azienda Pubblica*, n. 3, 1997, p. 345, che sottolinea come il "sistema aziendale pubblico cerchi di dominare l'incertezza ed il rischio autoriproducendo al suo interno una visione del 'reale' e una cultura dell'esecuzione incompatibili con l'impetuoso e incessante mutare dello scenario economico, sociale e politico".

tempestivamente le valutazioni della domanda. In questo senso, il concetto stesso di servizio pubblico (inteso come servizio necessario a garantire il livello accettabile di qualità della vita di una certa collettività in un determinato momento storico) ha finito per enfatizzare più il carattere della universalità del servizio, cioè la garanzia della più ampia possibilità di accesso da parte di tutti i cittadini, che non la qualità dello stesso, favorendo con ciò il livellamento verso il basso della qualità dei servizi pubblici. In tale quadro, il rapporto che si è venuto a instaurare tra soggetto erogatore e il cliente ha relegato quest'ultimo in una funzione totalmente passiva, di soggetto beneficiario dell'altrui attività, in una logica (nel migliore dei casi) di tipo paternalistico o (nel peggiore) di tipo burocratico. La necessità di proporre un'offerta che venga considerata "accettabile", impone quanto meno di rompere l'autoreferenzialità del sistema facendovi "entrare il cliente", finora estraneo o comunque esterno, favorendo l'aumento del suo livello di coinvolgimento⁶, nella consapevolezza che l'attività svolta direttamente dal cliente contribuisce in misura fondamentale a determinare il livello di qualità del servizio stesso⁷. Emerge quindi con forza l'importanza rivestita dal processo di comunicazione dell'azienda, rivolto ad agevolare l'informazione, la consapevolezza, la partecipazione dell'utente. Il cliente, cioè, non è più visto solo come passivo beneficiario di un servizio o come soggetto debole da tutelare. In alcuni sistemi di erogazione di servizi pubblici si inizia a far entrare il cliente nel processo produttivo, chiedendogli ad esempio di svolgere alcune funzioni (la lettura dei contatori) tradizionalmente riservate agli addetti ai lavori, o di specificare esattamente i suoi bisogni (la scelta di un piano tariffario) o di contribuire agli sforzi per la sicurezza globale del servizio (la manutenzione degli impianti del gas a valle del contatore).

⁶ Al riguardo sia consentito il rinvio al nostro Testa F, Ugolini M., "Public services are changing: turning customer participation to better account", Relazione al 6th World Congress for Total Quality Management, Saint Petersburg, 20-22 June 2001.

⁷ Come ricorda Gronroos C., *Management e marketing dei servizi*, Isedi, Torino, 1994, p. 212, "per via, infatti, della natura della produzione e del consumo del servizio, i clienti non sono solo consumatori passivi. Nel momento in cui consumano il servizio, essi prendono anche parte in modo attivo alla produzione del servizio stesso; a volte di più, come quando si fanno acconciare i capelli o gustano una cena di tre portate in un ristorante per gourmet, a volte meno, come quando usano un servizio di consegna pacchi... Indipendentemente dalla natura della situazione, i clienti prendono comunque parte attiva al sistema di produzione del servizio".

Tuttavia, questi sforzi embrionali dimostrano, caso mai, quanto lungo sia il percorso sulla via di una centralità del cliente che ha nella partecipazione un momento qualificante, ma che prevede anzitutto l'allestimento di un sistema in grado di cogliere il divenire delle esigenze del cliente e di guidare l'organizzazione verso i principi della *customer satisfaction*.

Questo non significa che la PA debba passare, dopo decenni di “dominio” più o meno incontrastato sui clienti (chiamati significativamente utenti) ad adattarsi passivamente a ogni istanza da questi proveniente. Ciò non sarebbe praticabile e nemmeno auspicabile⁸: più utile parrebbe il puntare a conoscere, gestire e orientare le aspettative della clientela, evitando che la presenza di asimmetrie informative finisca per impedire un reale processo di crescita e qualificazione della domanda. Successivamente si tratterebbe di organizzare il sistema di offerta in modo coerente con le esigenze espresse del cliente, nella consapevolezza che occorre iniziare a ragionare per processi enfatizzando l'interdipendenza delle funzioni⁹, superando le tradizionali logiche di separazione e di specializzazione delle funzioni tipiche delle strutture burocratiche.

Ed è nella necessità di superare una mentalità consolidata che si vede il maggior ostacolo a tale processo di cambiamento nella direzione della centralità

⁸ Borgonovi E., “Le nuove frontiere”, cit., p. 12, opportunamente sottolinea come non possa essere sottovalutato che “nella definizione dei parametri e degli indicatori di ‘soddisfazione dell’utente’ occorre tenere presente che:

- Al concetto di servizio pubblico è collegato il concetto di ‘diritto’ e che quindi si può manifestare un effetto di distorsione: specie nei Paesi nei quali, anche a seguito dell’affermarsi del modello di stato sociale, è molto accentuata la concezione di ‘servizio come diritto, ossia qualcosa di dovuto’, il livello di soddisfazione dell’utente è, a parità di condizioni, strutturalmente più basso nel caso di servizi pubblici rispetto ai servizi privati offerti da imprese ‘a condizioni di mercato’;

- L’utente del servizio è in grado di valutare solo i contenuti di utilità individuale dei servizi e non certo la componente di utilità collettiva che spesso condiziona le modalità di erogazione”.

⁹ Infatti, “il servizio è un paniere di attributi che assumono una duplice valenza: da un lato sono fattori generatori di valore per il cliente, dall’altro sono fattori generati dalle attività e dai processi aziendali. In quest’ottica rappresentano anche i fattori di collegamento tra aspetti di marketing... e aspetti organizzativi dell’impresa...”. Valdani E., Carù A., “Customer satisfaction: un punto di avvio per la reingegnerizzazione dei processi di erogazione dei servizi pubblici”, *Azienda Pubblica*, n. 3/4, 1997, p. 325.

del cliente. Le logiche organizzative prevalenti sono spesso ancora fondate sul rispetto delle procedure, sui meri controlli di legittimità¹⁰, dove anche il confronto con le organizzazioni simili viene letto attribuendovi connotati “gerarchizzanti”¹¹ piuttosto che quelli di un corretto *benchmarking*¹².

Dunque il primo passo va nella direzione della creazione di un clima favorevole all’ascolto della voce del cliente, in modo da poter poi effettivamente recepire le istanze proposte traducendole in proposte con una validità anche sul piano competitivo.

Far maturare, a livello della singola organizzazione, un siffatto orientamento, richiede un percorso organizzativo complesso e delicato, che punti a creare le premesse necessarie allo svilupparsi di un reale atteggiamento di disponibilità all’ascolto e al recepimento delle istanze proposte dalla clientela, non più – come spesso accade – sottomesse alla prioritaria esigenza di semplificazione e standardizzazione dei processi del soggetto erogatore, a cui è riconducibile

¹⁰ “Nelle Pubbliche Amministrazioni esiste un fatale trade-off tra legalità-imparzialità ed efficienza: volendo garantire la prima, si finisce spesso per sacrificare la seconda e viceversa... In particolare... i criteri legalistici sembrano prevalere anche perché il problema più immediato che si pone l’operatore è quello di assicurare la legittimità (e l’inattaccabilità) del provvedimento, presentandosi il risultato come un *posteriori*, come un obiettivo più lontano”, Pini G., “Inefficienze e incentivi nelle pubbliche organizzazioni”, *Economia Pubblica*, n. 5, 1997, p. 102.

¹¹ Il riferimento è all’Osservatorio della produttività, promosso dalla Cispel nei primi anni Ottanta, con riferimento alle imprese municipalizzate, che si proponeva l’acquisizione, presso le singole aziende coinvolte nell’esperienza, delle informazioni necessarie alla costruzione di indicatori di efficienza, elaborati poi, oltre che in relazione ad ogni specifica azienda, anche per l’insieme delle imprese e per aggregati di imprese definiti sulla base di caratteristiche di similarità. Un risultato significativo che si ottiene attraverso la costruzione del sistema di rilevazione sommariamente tratteggiato, è quello di fornire la possibilità di costruire analisi dinamiche delle performance aziendali e del “sistema”, attraverso la comparazione degli indicatori relativi ai vari anni, mentre più difficilmente percorribile appare la strada dei confronti inter-aziendali, alla luce delle specificità ascrivibili a ogni azienda e al suo contesto ambientale di riferimento. Proprio l’utilizzo in quest’ultima direzione dei prodotti dell’Osservatorio ha comportato le maggiori difficoltà nel procedere dell’iniziativa, in quanto il puro e semplice confronto tra prestazioni aziendali, astratto dal contesto organizzativo ed ambientale che ne ha consentito la produzione, apre ampi spazi a una gerarchizzazione delle imprese. E un’operazione di questo genere, introducendo una indubbia forzatura nel modello attraverso ipotesi semplificatorie che ne snaturano l’ispirazione, lungi dal fungere da elemento di stimolo al miglioramento in una logica di *benchmarking*, crea invece una diffusa reazione di rigetto, offrendo nei fatti un’ottima “via di fuga” per un utilizzo strumentale delle peculiarità aziendali al fine di mascherare elementi di inefficienza e di chiusura nei confronti delle esigenze dei consumatori.

¹² Cfr. sull’argomento Walleck A. S., O’Halloran J. D., Leader C. A., “Benchmarking per la competizione globale”, *L’impresa*, n. 4, 1993, p. 7 e seg., nonché Camp R. C., *Benchmarking*, Editoriale Itaca, Milano, 1991.

l'incapacità di molti erogatori di pubblici servizi di “personalizzare” la prestazione. Si tratta cioè di rendere pervasivo, attraverso la comunicazione e la condivisione degli obiettivi d'impresa, lo “stato d'animo” che deve ispirare i rapporti tra l'impresa e i suoi clienti¹³, nella consapevolezza, peraltro, che la condivisione di tali valori da tutti i membri dell'organismo aziendale richiede tempo per diffondersi per ‘li rami’. Di qui l'importanza di dedicare a tali iniziative tutte le energie necessarie alla motivazione¹⁴ degli “attori”, così come l'attenzione a diffonderne i risultati in modo da evitare l'impressione che si possa trattare di un qualcosa fine a se stesso, che lascia tutto come prima. Si pensi, in proposito, all'approccio burocratico che ha accompagnato, nella grande parte dei casi, l'adozione delle Carte dei servizi vissute sostanzialmente come un ulteriore adempimento formale cui conformarsi, senza coglierne le potenzialità in termini di “riduzione delle distanze” tra erogatori e fruitori dei servizi¹⁵: un'occasione, quindi, in buona parte sin ora non colta. Con l'utenza va allora attivato un processo, non episodico, ma continuo e progressivo, di monitoraggio, di consultazione, di confronto nel merito della qualità che il soggetto gestore fornisce, facendo diventare protagonista di questo meccanismo valutativo l'utilizzatore del servizio, secondo la migliore dottrina in tema di qualità¹⁶.

¹³ Sull'argomento cfr. l'interessante analisi in Marino A., Illiano S. E., *L'ente locale in trasformazione. Organizzazione e qualità dei servizi pubblici*, Cuen, Napoli, 1996, in particolare p. 59 e seg.

¹⁴ Cfr. sull'argomento l'interessante ricerca condotta da Brewer G. A., Coleman Selden S., Facer R. L., “Individual Conceptions of Public Service Motivation”, *Public Administration Review*, vol. 60, n. 3, May/June 2000.

¹⁵ Sull'argomento, sia consentito rinviare al nostro Testa F., *La Carta dei servizi: uno strumento per la qualità nell'università*, Cedam, Padova, 1996.

¹⁶ Deming E. W., *L'impresa di qualità*, Isedi, Torino, 1989, p. 142, sottolinea che “il consumatore è la parte più importante della linea di produzione: se non c'è qualcuno che acquista i nostri prodotti, possiamo soltanto chiudere bottega. Ma di che cosa ha bisogno il consumatore? Come possiamo essergli utili? Di che cosa pensa di avere bisogno? Può permetterselo? [...] La necessità di studiare le esigenze del consumatore e di agire di conseguenza costituisce una delle principali dottrine relative alla qualità [...] Il principio fondamentale è che lo scopo della ricerca sul consumatore consiste nel capire le sue necessità e i suoi desideri e progettare quindi il prodotto o il servizio che potrà dargli una vita migliore nel futuro”. Nello stesso senso, McNealy R. M., *Making Quality Happen*, Chapman & Hall, London, 1993, p. 27, “the key to determining consumer needs and expectations is to maintain open and constant communication with our customers, whether they are located within our organisation, or are the people who buy our products. We must listen to them continually, learn from them, and convince our organisation that it is dependent for its very existence on serving customers needs efficiently and effectively”.

In questa logica, l'azienda deve porsi nelle condizioni innanzitutto di conoscere la propria clientela e, per far questo, la condizione indispensabile è la predisposizione ad ascoltare la voce del cliente.

Non può essere infatti solo il soggetto erogatore del servizio che autodefinisce, senza alcun confronto con il proprio mercato, i requisiti di un "servizio di qualità". Tale modo di procedere è, nella migliore delle ipotesi, incompleto, in quanto si basa su un'idea restrittiva di qualità, vista come proprietà intrinseca e assoluta di un prodotto, e in quanto tale perfettamente giudicabile e valutabile da parte del produttore. Piuttosto la qualità, come presuppongono gli ormai consolidati modelli nel campo dei servizi, va vista come il risultato di un giudizio, con tutte le caratteristiche della soggettività, che si svolge nella mente dell'utilizzatore. Nell'ottica dell'utilizzatore, il significato della qualità viene quindi a confondersi con quello di soddisfazione (*customer satisfaction*) perché si riferisce alla capacità del servizio di rispondere ai bisogni, alle attese e ai desideri del cliente, con tutta la varietà e variabilità di situazioni possibili. Sotto questo profilo, nell'ambito dei servizi pubblici locali, non vanno sottovalutate le possibili variazioni in aumento nel livello di attese derivanti dalle prospettive di apertura competitiva dei mercati: il semplice affacciarsi sulla scena di nuovi *competitor* può infatti indurre i clienti a esigere di più dal fornitore abituale, per la possibilità magari solo teorica di rivolgersi ad altri operatori per soddisfare il proprio bisogno¹⁷.

¹⁷ Prescindendo per un momento dagli elementi di perturbazione, si può schematizzare il processo della soddisfazione del cliente secondo il modello della cosiddetta *disconfirmation*: Servizio atteso < Servizio percepito = soddisfazione; Servizio atteso > Servizio percepito = insoddisfazione. Ogni miglioramento del livello di soddisfazione del cliente si attua, dunque, modificando opportunamente le determinanti del servizio atteso e del servizio percepito: si tratta del passa parola tra clienti, delle esigenze personali del cliente, delle sue esperienze passate e delle comunicazioni dell'organizzazione di servizio, per quanto riguarda le determinanti del servizio atteso, mentre il servizio percepito in senso stretto è influenzato sia dal servizio effettivamente erogato, sia ancora dalle comunicazioni indirizzate al cliente (in questo senso cfr. Zeithaml V. A., Parasuraman A., Berry L. L., *Servire qualità*, McGraw-Hill, Milano, 1991). Vale solo la pena di sottolineare la relazione inversa che lega il livello delle attese al livello di soddisfazione globale del servizio: a parità di servizio percepito, tanto più le attese aumentano, quanto più sarà facile che si generi insoddisfazione. Allo stesso modo, un livello di servizio percepito non particolarmente elevato potrà ben coniugarsi con situazioni di soddisfazione, se le attese vengono in qualche modo mantenute basse. Quest'ultima considerazione spiega i risultati, apparentemente paradossali, di elevata soddisfazione del cliente che si riscontravano in indagini di customer satisfaction condotte in ambito di alcune aziende elettriche municipalizzate diversi anni or sono, in una situazione ancora pre-competitiva.

Si tratta allora di predisporre un sistema di interazione che permetta di ascoltare i propri clienti e di parlare loro, rilevandone i caratteri, al fine di conoscere la natura delle esigenze che esprimono, seguire con assiduità il divenire dei bisogni che avvertono, in una logica che si propone di mantenere adeguate l'attenzione e la capacità di risposta aziendali al dinamismo delle loro attese: «la qualità nei servizi infatti è un flusso di impulsi guidati dal valore che il processo crea per il cliente. Bisogna comprendere il processo attraverso cui si crea il valore per il cliente e strutturare la propria organizzazione su questo»¹⁸.

A tal fine, un ruolo importante sono chiamate a svolgere le periodiche rilevazioni sul giudizio relativo al livello delle prestazioni ricevute da parte dei clienti, che possono aiutare l'impresa a far proprio il punto di vista dell'utilizzatore del servizio, a vestire i panni del proprio cliente e in definitiva a conoscerlo meglio.

Per fare questo, però, occorre che le indagini di customer satisfaction vengano realizzate secondo una metodologia precisa, che preveda per l'appunto un coinvolgimento attivo del cliente già nelle prime fasi. Sul piano operativo, la rilevazione dei livelli di soddisfazione verrà condotta tramite una serie di interviste a un campione di clienti e le interviste saranno supportate da un questionario. Ebbene, occorre condurre in modo accorto la fase di preparazione di tale questionario, onde evitare che le domande vengano poste su argomenti ritenuti importanti ai fini della qualità dall'erogatore, ma che non lo sono per il cliente¹⁹. Occorrerà allora individuare, tramite una serie di incontri con gruppi ristretti di clienti significativi per le loro caratteristiche demografiche e comportamentali, quelle che sono le variabili prioritarie della qualità per il cliente. Lo scopo di questi incontri, condotti con la tecnica del *focus-group*²⁰, sarà quello di far emergere gli aspetti che possono in qualche modo influenzare il giudizio di qualità espresso dal cliente.

¹⁸ Normann R., Lovelock C., relazione al convegno «Il management dei servizi tra metodo e creatività», Milano, 1 dicembre 1994, riportata ne *Il Sole-24 Ore*, 3/12/94.

¹⁹ Esempio gli ingegneri che operano nel settore di produzione dell'energia elettrica possono ritenere che una delle variabili determinanti ai fini della qualità del servizio sia il livello di tensione degli impianti, mentre questa variabile è assolutamente estranea alla prospettiva valutativa del cliente.

²⁰ Per un approfondimento cfr. Marbach G., *Le ricerche di mercato*, Utet, Torino, 1996.

Successivamente occorrerà procedere a una sorta di gerarchizzazione dei fattori di qualità, individuando quelle che sono le vere priorità per il cliente²¹, lasciando così a lui “l’ultima parola”, in modo da evitare che finisca per essere l’impresa che pretende di valutare che cosa possa essere rilevante o non rilevante per il cliente.

Spunti interessanti di riflessione, inoltre, potrebbero derivare dall’effettuazione di “prove di sintonia” tra il management – e in generale tra il personale – e le opinioni emerse dai clienti, così da verificare l’effettiva capacità dell’impresa di “intercettare” le priorità della clientela. Solo dopo aver individuato le priorità, infatti, si dispone degli elementi essenziali per costruire il vero e proprio questionario da usare nell’indagine di customer satisfaction, che si rivolgerà a un campione di clienti più numeroso e dotato di rappresentatività sul piano statistico.

I risultati dell’indagine consentiranno di evidenziare i punti di forza e soprattutto le aree da migliorare, in corrispondenza delle quali andranno attivati, con il coinvolgimento di chi opera all’interno della struttura, specifici progetti di miglioramento.

Il tutto con la consapevolezza di trovarsi di fronte a un percorso non facile e immediato, poiché si tratta di diffondere all’interno dell’impresa la convinzione che attraverso il processo di valutazione si acquisiscono elementi fondamentali per la crescita della qualità del servizio, elementi che nessuno può conoscere bene come coloro che vi sono direttamente coinvolti²².

²¹ Quando infatti il cliente esprime un giudizio di soddisfazione o di insoddisfazione verso un servizio, egli compie una valutazione di sintesi che semplifica e seleziona la realtà, nel senso che il suo giudizio non riguarda tutti gli aspetti del servizio ma solo quelli che il cliente ritiene importanti, mentre agli altri aspetti verrà semplicemente estesa la medesima valutazione.

²² Va peraltro sottolineato come “il giudizio dell’utente, nella misura in cui si esprime sulla componente di ‘utilità individuale’ del servizio e non su quella di ‘utilità collettiva’, tende a dare maggior peso agli aspetti di breve periodo rispetto a quelli di lungo periodo. Le politiche che introducono, nelle singole imprese e in generale nei settori di servizi pubblici, sistemi di gestione idonei a dare peso ai giudizi di soddisfazione dell’utente, devono essere perciò bilanciate da adeguate politiche di ‘investimenti strategici’ [...] in mancanza delle quali [...] si possono generare effetti di competizione tra le imprese giocata su fattori di successo di breve periodo, con un indebolimento delle condizioni strutturali di sviluppo del settore e con il conseguente indebolimento strutturale dell’economia”, Borgonovi E., “Le nuove frontiere”, cit., p. 13.

Ciò consente la creazione e lo sviluppo di risorse di fiducia²³ nella relazione con la propria clientela. Mettere il cliente al centro dell'organizzazione, quindi, significa intraprendere un percorso di cambiamento profondo, che coinvolge gli stili di gestione del personale e il ruolo del management.

Procedendo con ordine, si può avviare il ragionamento partendo dalla constatazione che l'attività prevalente della PA è un'attività di servizio. Così, come per tutti i servizi, l'interazione che si crea tra personale e clientela, almeno in alcuni momenti del processo di erogazione, è cruciale²⁴ ai fini della percezione della qualità²⁵.

Anche per i servizi a rete, che sembrerebbero non comportare alcuna necessità di interazione tra personale e cliente, vi sono alcuni momenti importanti (ad esempio in un nuovo allacciamento o in caso di guasti, o in caso di problemi sperimentati dal cliente) in cui il contatto si verifica. Ebbene, ciò che accade in questo momento della verità²⁶ influenza in modo determinante i livelli di qualità percepiti dal cliente, estendendosi agli altri aspetti del servizio.

È importante acquisire consapevolezza dell'importanza del personale in generale e di quello di contatto in modo particolare, per poterne valorizzare adeguatamente il ruolo. Troppo spesso invece, presso gli erogatori di servizi pubblici, come in molte organizzazioni di grandi dimensioni, il cosiddetto front-office viene visto come il livello ge-

²³ Sull'argomento cfr. Vicari S., "Risorse aziendali e funzionamento d'impresa", *Finanza Marketing e Produzione*, n. 3, 1992.

²⁴ In questo senso, tra gli altri, Eiglier P., Langeard E., *Il marketing strategico dei servizi*, McGraw-Hill, Milano, 1988.

²⁵ Sul ruolo delle risorse umane ai fini dell'affermazione di una cultura della qualità, cfr. tra gli altri Galgano A., *La qualità totale*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano, 1990, p. 94, dove sottolinea che "sul lungo termine il successo dell'azienda dipende al massimo grado dalla gestione delle risorse umane. Nessun altro fattore è più importante. In un certo senso la gestione del personale è l'elemento chiave del successo aziendale. I nuovi prodotti che vengono messi sul mercato, le azioni di vendita, la qualità della produzione, per citare alcuni dei tanti fattori di successo, dipendono soprattutto dalle capacità e dalle motivazioni del personale che lavora in azienda". Più in generale, sull'importanza rivestita dal fattore umano per l'impresa, cfr. Costa G., "Investimento in capitale umano e gestione del valore delle risorse umane", *Sinergie*, n. 30, 1993.

²⁶ Sul concetto di momento della verità cfr. Carlzon J., *La piramide rovesciata*, Angeli, Milano, 1993, Albrecht K., *Al servizio del cliente interno e esterno*, Isedi, Torino, 1992, nonché Normann R., *La gestione strategica*, cit.

rarchico più basso, dal quale partono i percorsi di carriera dei nuovi assunti e dove si concludono le carriere dei lavoratori “marginali”.

Valorizzare il ruolo del personale di contatto significa, in sostanza, adottare uno stile di gestione delle persone che si basi sui seguenti punti:

- Selezione e reclutamento di persone con attitudini comunicative e relazionali, in grado di sviluppare una capacità di risposta alle esigenze del cliente;
- Valutazione delle performance anche in base a indicatori di customer satisfaction (o comunque di indicatori legati al mondo del cliente)²⁷;
- Attribuzione di margini di discrezionalità agli operatori di contatto, nell’ambito di chiari indirizzi strategici, in modo che il recupero di eventuali disservizi possa avvenire immediatamente davanti al cliente²⁸.

Entrare in questa logica, peraltro, necessita di un profondo mutamento culturale e di un approccio del tutto nuovo alla questione delle risorse umane, in uno sforzo volto a implementarne le caratteristiche di autonomia e creatività²⁹ al fine di adeguarne le capacità di risposta, non più in qualche modo standardizzabili in ragione dell’impossibilità di “fermare” in una procedura il processo di sviluppo e crescita delle esigenze dei consumatori.

Questo stile di gestione delle persone coinvolge necessariamente il management, che è chiamato anzitutto a individuare le forme più appropriate, rispetto alla specifica realtà, di partecipazione del personale alla sfida della centralità del cliente. Il ruolo del manager, in tale contesto, non può più consistere nel “fornire istruzioni, dare ordini, dire ciò che doveva essere fatto”. Esso prevede che il manager si impegni per “creare un ambiente dove sia possibile per altri imparare a scoprire ciò

²⁷ Cfr. Judd V. C., “Differentiate with the 5th P: people”, *Industrial Marketing Management*, vol. 16, 1987.

²⁸ Cfr. Bateson J., Hoffman D., *Gestire il marketing dei servizi*, Apogeo, 2000, p. 67.

²⁹ Cfr. Rullani E., “Economia delle risorse umane: una prospettiva post-tayloristica”, *Economia e politica industriale*, n. 68, 1990; Juran J. M., *Juran on Quality by Design. The New Steps for Planning Quality into Goods and Services*, The Free Press, New York, 1992; per un approfondimento del ruolo della creatività e dell’immaginazione nei processi aziendali, cfr. Bertini U., “Il sistema aziendale delle idee”, in AA. VV., *Studi in onore di Carlo Masini*, vol. I, Egea, Milano, 1993; Osborn A. F., *L’arte della creatività, principi e procedure di creative problem solving*, Angeli, Milano, 1989.

che è necessario fare. Il ruolo sarà, dunque, quello di addossare delle responsabilità a chi lavora nell'impresa e costruire per essi delle opportunità affinché possano apprendere, svilupparsi ed essere creativi³⁰.

Il manager, in sostanza, da capo deve diventare leader ovvero deve saper ispirare e motivare: i manager portano gli altri a fare, i leader conducono gli altri a *voler* fare³¹. La sfida della qualità chiede infatti a tutte le persone che lavorano in azienda di portare il proprio contributo al miglioramento del servizio erogato³², attivando un percorso che porta anche ad aumentare il livello di soddisfazione dei lavoratori stessi³³. Per fare questo, è necessario aumentare il coinvolgimento delle risorse, attraverso percorsi chiari e trasparenti di diffusione delle informazioni, così da confermare “nei fatti” che l'organizzazione considera il dipendente un vero partner³⁴, oltre che inibire lo svilupparsi di giochi di potere, evitare l'avvelenamento da voci di corridoio, sostenere la fiducia tra persone.

Tutto ciò implica innanzitutto la realizzazione di rilevanti interventi formativi³⁵ che diffondano a ogni livello la percezione dei mutamenti del contesto ambientale e competitivo, insieme alla conoscenza delle metodologie e degli

³⁰ Cfr. Normann R., “L'impresa verso l'approccio olistico”, *L'impresa*, n. 3, 1991, p. 111.

³¹ Cfr. D'Egidio F., *Vision & Leadership*, Angeli, Milano, 1992. In proposito, Kotter J.T., *Il leader*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1999, p. 53, afferma che il leader deve “ispirare e motivare: fare in modo che le persone continuino a muoversi nella giusta direzione, nonostante i grossi ostacoli che si frappongono al cambiamento, facendo appello a bisogni, a valori e ad emozioni insiti nella natura umana, ma spesso ignorati”.

³² Al riguardo si parla di “mobilitazione di tutto il personale, chiamato ad assumere un ruolo attivo nel processo di miglioramento”. Cfr. Galgano A., *I sette strumenti della qualità totale*, Il Sole 24 Ore Libri, Milano, 1996, p. 18.

³³ Il riferimento è alla “ruota dalla qualità”, cioè al circolo virtuoso che si verrebbe a instaurare nella erogazione di pubblici servizi a fronte di un miglioramento dell'immagine di queste presso i consumatori; il tutto in ragione del ruolo determinante che giocano nelle organizzazioni di servizi le risorse umane, e quindi anche i riflessi che un miglioramento dell'immagine delle imprese potrebbero avere, dal punto di vista psicologico, sui lavoratori. In proposito, cfr. Heskett J. L., “Lessons in the service sector”, *Harvard Business Review*, March-April, 1987.

³⁴ Kanji G. K., Moura P., “Measuring leadership excellence”, *Total Quality Management*, vol. 12, n. 6, sept. 2001, p. 704, sottolineano come “systemic leadership tends to see each organizational member as a fully responsible autonomous agent with powers of judgement and decision-making [...] An essential responsibility of leadership in modern organisations is to facilitate communication and information sharing, since this is fundamental to dialogue and questioning, thus enhancing organizational learning”.

³⁵ Cfr. sull'argomento la puntuale analisi di Costa G., “Il personale nelle Pubbliche Amministrazioni verso il terzo millennio”, *Azienda Pubblica*, n. 2, 1997, p. 212.

strumenti utili per favorire il cambiamento all'interno dell'organizzazione: le nuove competenze richieste, infatti, fanno sì che “il bisogno di sapere non possa essere soddisfatto con esperienze di apprendimento saltuarie che interrompono per periodi più o meno lunghi la vita lavorativa... La formazione deve, invece, diventare ‘continua’ – ‘distribuita’ capillarmente nel tempo di lavoro, ‘immersa’ nel luogo di produzione – così come continue sono le domande che ci si pone man mano che si affrontano problemi non proceduralizzati, non consueti”³⁶.

Al riguardo, su un piano operativo, l'impegno di mobilitazione condotto dal management verso i lavoratori potrebbe sfociare, quanto meno, nell'attivazione di sistemi per la raccolta dei suggerimenti e di strumenti organizzativi come i circoli della qualità, basati sul principio fondamentale della qualità che “chi fa, sa”, oltre che sull'individuazione di sistemi premianti che riconoscano gli sforzi e non solo i risultati.

Non si tratta di un'impresa facile. E non si tratta di un'impresa per la quale basti una nuova disposizione normativa (che peraltro, se buona e coerente, può certamente aiutare). Si tratta invece di avviare un percorso organizzativo e culturale di larga portata, così da riuscire a declinare in maniera nuova e armonica³⁷ i valori che sono stati alla base della nascita e dello sviluppo di un ruolo del “pubblico” nelle moderne organizzazioni sociali, per la costruzione di una “migliore società in cui vivere”³⁸.

³⁶ Rullani E., in Rullani E., Costa G., a cura di, *Il maestro e la rete*, Etas, Milano, 1999, p. 2.

³⁷ Il riferimento è a quella che secondo Baccarani C., “Qualità e governo dell'impresa”, *Sinergie*, Quaderno n. 7, 1991, p. 48, “si potrebbe definire *impresa armonica*, in sintonia con se stessa, cioè nell'ambito della comunità interna, e nei rapporti con gli altri, cioè in relazione alle comunità esterne dei fornitori, distributori, clienti e cittadini”.

³⁸ L'espressione “migliore società in cui vivere” appartiene all'economista indiano Amartya Kumar Sen, che si è particolarmente dedicato al problema della coniugazione di principi economici ed etici.

Se sei interessato a proseguire la lettura
di questo romanzo
puoi prenotarlo presso la casa editrice **ESTE**,
telefonando al numero: 02.91434440

Puoi anche consultare il sito: **www.este.it**
per consultare e avere informazioni
su tutte le pubblicazioni

Il sistema Italia è “fuori mercato” a causa di un elefantino apparato pubblico incapace di offrire servizi efficienti e qualitativamente adeguati alle imprese e ai cittadini. Per uscire dalla crisi economica e finanziaria globale occorre, invece, una Pubblica Amministrazione che, in presenza di un assetto costituzionale federale, disegni e gestisca politiche a favore della crescita e dello sviluppo in complessi sistemi di governance, soggetti a elevata incertezza. Le riforme legislative varate negli ultimi due anni puntano sulla trasparenza, sulla responsabilità, sulla valutazione e sull’incentivazione come leve del cambiamento organizzativo. Questo volume entra nel merito di tali iniziative legislative, per comprendere come e in che misura queste riforme possono migliorare il rendimento istituzionale, le soluzioni organizzative e le pratiche manageriali. Le leggi non sono, infatti, la cura per le tante lacune della Pubblica Amministrazione italiana. L’eterogeneità dei problemi e delle carenze investe i vari comparti del settore pubblico, i diversi livelli di governo centrale, regionale e locale e, inevitabilmente, il Nord e il Sud del Paese. L’analisi del funzionamento dell’Inps di Verona riafferma l’importanza di investire sulla capacità manageriale dei dirigenti, sui saperi e sulle competenze organizzative, sulla valorizzazione del lavoro e sul riconoscimento del merito, attraverso l’apprendimento e la riflessione condotta a partire dall’esperienza. I temi selezionati dal blog sul cambiamento nelle organizzazioni propongono opinioni, esperienze e reazioni di tanti dipendenti, politici e studiosi al dibattito sulla riforma della PA. Le questioni sollevate nel blog svelano percezioni e umori che gli attori avvertono in rapporto alle recenti iniziative del governo. Gli operatori, i dirigenti, gli amministratori godono di una considerevole autonomia nel loro agire, che può tradursi in notevoli differenze di attuazione. Diventa, quindi, di fondamentale importanza conoscere i principi e le motivazioni che guidano il loro agire.

Antonino Leone è impegnato nella gestione del suo blog “Cambiamento nelle organizzazioni”, <http://cambiamentoorg.blogspot.com/>, dedicato principalmente alla gestione dei servizi pubblici e al disagio sociale dei ceti più deboli. Ha fondato il gruppo SOS PA su Facebook, che conta circa 1.500 membri, e segue il processo di riforma della Pubblica Amministrazione. Ha scritto alcuni articoli sulle PA con riferimento all’Inps e ha operato nella Pubblica Amministrazione dirigendo un’Agenzia dell’Inps. Negli anni ’80 è stato assessore comunale ed è attualmente componente della Consulta della Pubblica Amministrazione del Partito Democratico.

Mita Marra è ricercatrice del Consiglio Nazionale delle Ricerche presso l’Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo di Napoli dal 2000 e insegna Analisi delle politiche pubbliche all’Università di Salerno e Politica economica all’Università di Napoli dal 2003. È stata visiting assistant professor presso l’Università di Maastricht (2005-2006) e la George Washington University (2004). Da anni si occupa di politiche di riforma del settore pubblico in Italia, negli Stati Uniti e in alcuni paesi in via di sviluppo, collaborando con il Dipartimento di valutazione della Banca mondiale. Alcuni dei suoi lavori sono apparsi su riviste e volumi nazionali e internazionali.