

MARKETING E CUSTOMER SATISFACTION NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Riflessioni sui nodi irrisolti e una ricerca negli enti locali
minori in Italia

Fabio Cassia

Citazione: Cassia F. (2007), Marketing e customer satisfaction nei servizi pubblici locali. Riflessioni sui nodi irrisolti e una ricerca negli enti locali minori in Italia, Quaderno del Dipartimento di Economia Aziendale, Università degli Studi di Bergamo, n. 5/2007.

INDICE

Introduzione	pag. 3
1. Scenario, definizioni e problemi aperti	pag. 5
2. Quale significato per il marketing dei servizi pubblici locali?	pag. 11
2.1 Dalla qualità interna alla soddisfazione del cittadino nella Pubblica Amministrazione	pag. 11
2.2 Dalla soddisfazione del cittadino al marketing: opportunità, limiti e criticità	pag. 16
3. Il contesto italiano: un'analisi negli enti locali minori	pag. 21
3.1 Marketing e customer satisfaction nella normativa italiana	pag. 21
3.2 Una ricerca empirica: i principali risultati e le criticità emerse	pag. 25
4. Alcune riflessioni finali: governo-consenso ovvero gestione-soddisfazione	pag. 33
Bibliografia	pag. 36

INTRODUZIONE

Negli ultimi vent'anni la Pubblica Amministrazione è stata caratterizzata, a livello mondiale, da un intenso processo di cambiamento, fondato sui pilastri della misurazione costante della performance e dell'orientamento alla soddisfazione del cittadino. Tale impostazione, nota anche come "new public management", si è andata gradualmente diffondendo nei vari paesi, stimolata da specifici interventi legislativi nazionali, incontrando tuttavia diversi ostacoli e rimanendo pertanto a tutt'oggi parzialmente incompiuta. Ne è derivato un ampio dibattito internazionale, al quale il presente lavoro si propone di contribuire segnatamente con riferimento al contesto italiano.

In particolare, questa trattazione concentrerà l'attenzione sui concetti di customer satisfaction e di marketing negli enti locali italiani, discutendo i principali nodi irrisolti che si frappongono ad una piena realizzazione della nuova prospettiva. A tale scopo verranno presentati anche i dati di una ricerca appositamente svolta presso un campione di Comuni italiani con una popolazione inferiore ai 20.000 abitanti.

Questo lavoro intende, quindi, contribuire (e fungere da stimolo) al dibattito concettuale che sta impegnando responsabili della Pubblica Amministrazione ed accademici, senza alcuna intenzione di proporsi come manuale "pratico" di approfondimento delle diverse tecniche di rilevazione della customer satisfaction e delle strategie operative di marketing: a tale scopo, si rimanderà di volta in volta, ad altri libri ed articoli.

Il volume è organizzato come segue: dopo una serie di precisazioni concettuali e terminologiche contenute nel primo capitolo, la seconda sezione ripercorre le tappe fondamentali che hanno determinato il progressivo orientamento al cittadino e alla performance "esterna" da parte della P.A., sino ad introdurre il concetto di marketing e a dibatterne significato e limiti con riferimento allo specifico ambito di analisi. La terza parte, partendo da un richiamo ai principali riferimenti della normativa italiana in tema di marketing e customer satisfaction, presenta i risultati di un'indagine svolta su di un campione di enti locali "minori" del nostro Paese. Il quarto capitolo, infine, conclude il lavoro avanzando un'ulteriore ipotesi interpretativa alla base delle

frequenti difficoltà di introduzione della nuova impostazione in alcuni ambiti della Pubblica Amministrazione.

Al termine di questa parte introduttiva, desideriamo ringraziare tutti i Comuni che hanno contribuito alla ricerca presentata nelle pagine seguenti, nella speranza che i risultati che verranno descritti e discussi possano contribuire ad utili riflessioni, nella prospettiva di un costante miglioramento loro e di tutti i Comuni italiani.

Bergamo, marzo 2007

1. SCENARIO, DEFINIZIONI E PROBLEMI APERTI

Negli ultimi anni la Pubblica Amministrazione ha vissuto a livello mondiale, seppure con intensità differenti nei diversi contesti, un significativo processo di cambiamento, volto alla realizzazione del c.d. “new public management”, le cui basi furono tracciate già negli anni '80 del secolo scorso. I due più rilevanti pilastri di tale impostazione possono essere individuati nell'orientamento alla misurazione della performance della P.A. e nella centralità del cittadino-utente-cliente.

In tale prospettiva, accanto ai classici indicatori oggettivi di efficienza / efficacia (il cui utilizzo si lega in particolar modo al c.d. Total Quality Management enfatizzato nella prima metà degli anni '90), il “new public management” introduce anche parametri soggettivi, cioè espressivi della qualità percepita e della soddisfazione da parte degli utenti-clienti. Da qui ha preso avvio un dibattito intenso, che ha visto coinvolti accademici e responsabili della P.A., volto a definire le connessioni tra le due tipologie di indici, sostenendo di volta in volta la prevalenza dell'una sull'altra, senza addivenire ad una concettualizzazione sostanzialmente condivisa. Così, mentre nel settore privato in caso di discordanza “i manager ricalibrano gli indicatori interni di qualità del prodotto in modo da riflettere le valutazioni esterne” (Kelly, 2005), nel settore pubblico tale procedimento non può essere realizzato in modo diretto, in quanto condizionato da un insieme di vincoli in termini di risorse, stakeholder coinvolti, previsioni legislative.

In aggiunta, il nuovo approccio ha aperto un ulteriore dibattito poiché suggerisce che sia la componente gestionale dell'ente, e non dunque la parte politica, a dovere rispondere al cittadino della performance dei servizi erogati. Ciò comporta, peraltro, un deciso orientamento alla misurazione della qualità rispetto non già a percezioni degli utenti bensì a standard professionali, giustificando tale scelta con la presenza di una costante relazione diretta (mai peraltro verificata) tra miglioramento della performance interna e soddisfazione dell'utente. Va peraltro sottolineato come, ponendosi in tale ottica, le attività di contatto con il cittadino (e, dunque, anche le rilevazioni di customer satisfaction e le conseguenti decisioni) siano da attribuirsi alla parte dirigenziale / gestionale, creando “una relazione tra i manager/amministratori e i cittadini/clienti da essi serviti, non mediata da membri elettivi” (Kelly, 2005). Va da sé che questa soluzione appare insoddisfacente:

pertanto rimane un ulteriore nodo aperto, in attesa che il dibattito teorico – pratico metta in evidenza una via d’uscita equilibrata.

Al di là dei problemi concettuali accennati, va comunque registrato il progressivo e recente orientamento al “cliente esterno” della P.A., il cittadino, che diviene soggetto attivo di una relazione bidirezionale che prende avvio dall’espressione dei bisogni e passa attraverso la valutazione della soddisfazione rispetto ai servizi pubblici erogati, delineando un classico circuito di marketing.

Tale evoluzione nell’approccio della P.A. si è verificato sotto la spinta di precise normative nazionali (e regionali), con la conseguenza che ad oggi si registrano intensità diverse nello stato di realizzazione dell’orientamento al cittadino in diversi stati (e regioni). In secondo luogo, pur in presenza di specifiche previsioni legislative, occorre tenere in considerazione sia gli ostacoli (sovente di natura organizzativa) sia i tempi necessari al cambiamento, nonché l’assenza di modelli di riferimento definitivi e dettagliati.

Il presente lavoro si propone, quindi, di contribuire al dibattito evidenziato, focalizzandosi sulla situazione nel contesto italiano ed, in particolare, centrando l’attenzione sui comuni di medio-piccole dimensioni, con riferimento ai quali vengono anche presentati i risultati di una preliminare analisi empirica. Tali risultanze vengono poi discusse in una prospettiva di marketing e di economia e gestione di tali enti con l’obiettivo di fare chiarezza sui nodi concettuali fondamentali, sottolineando opportunità e criticità ed avanzando proposte.

Prima di esplorare nel dettaglio la materia, occorre tuttavia effettuare una serie di precisazioni terminologiche per delimitare il campo di indagine. Innanzitutto, sebbene una buona parte dei successivi contenuti sia estendibile alle altre realtà della P.A., il presente lavoro concentra l’attenzione, anche attraverso una ricerca empirica, su quelli che definiamo “enti locali minori”. Tale espressione viene utilizzata in un’accezione esclusivamente dimensionale per indicare i Comuni italiani con una popolazione inferiore ai 20.000 abitanti, senza con ciò esprimere alcun giudizio di importanza. Tale ambito di osservazione diviene anzi centrale, considerando che circa la metà della popolazione italiana risiede in tali Comuni (fig. 1.1) e che, parallelamente, tali realtà si trovano a dover affrontare più stringenti vincoli di

bilancio che limitano le risorse finalizzate, in una prospettiva di marketing, a monitorare i bisogni e ad incrementare la soddisfazione dei cittadini.

	Classe di ampiezza (numero di abitanti)		Totale
	Fino a 20.000	Oltre 20.001	
Numero dei comuni	7.628	473	8.101
Popolazione totale residente	27.300.730	29.695014	56.995.744

Fig. 1.1- Numero dei comuni italiani e popolazione totale residente per classi di ampiezza.

Fonte: ns. elaborazione su dati Istat.

Tali Comuni vengono studiati come organizzazioni che erogano servizi pubblici locali, al di là della forma gestionale prescelta nei singoli casi: gestione in economia, azienda speciale, istituzione o forma societaria¹. L'ambito di analisi del presente lavoro si estende perciò fino al confine, entro il quale l'ente locale ha potere di incidere in modo significativo attraverso i propri poteri di governo, di indirizzo e di controllo, sulle modalità di erogazione del servizio, al di là del "veicolo" scelto per fornire i diversi servizi². D'altra parte, quando l'erogazione avviene attraverso un soggetto privato "l'ente concedente non può negare al concessionario la piena discrezionalità di gestire l'attività secondo le proprie strategie, ma può ritagliarsi – mediante opportune previsioni contrattuali inserite negli atti concessori- un ruolo di supervisione delle prestazioni erogate e di interfaccia e rappresentanza con e per l'utenza" (Gnecchi, 2005, p. 49). Ciò introduce anche il secondo limite del campo di analisi: i servizi studiati nel presente lavoro sono quelli per i quali l'ente locale mantiene almeno una qualche forma di "interfaccia", "rappresentanza" e "responsabilità" nei confronti degli utenti, premessa indispensabile per potere pensare all'attivazione di (seppur minime) attività di marketing da parte dell'ente locale stesso.

Del resto la definizione stessa di marketing sottolinea come la funzione primaria di tale disciplina sia quella di collegare l'organizzazione al suo ambiente di riferimento (Guatri, Vicari, Fiocca, 1999, p. 11).

¹ Cfr. l'art. 113-bis del T.U.E.L. (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali), D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

² Va da sé che il criterio indicato per la definizione del campo di indagine, e cioè la localizzazione del potere decisionale in merito al singolo servizio, può non corrispondere esattamente alle percezioni del cittadino. Si pensi al caso della percezione della "sicurezza", alla quale contribuiscono sia la polizia locale (sulla cui organizzazione il Comune può ampiamente incidere) sia le altre forze pubbliche a livello sovracomunale (per le quali il singolo Comune può al più esercitare un potere di influenza attraverso tavoli di progetto, e così via).

E' altresì evidente che la forma scelta per l'erogazione del servizio (gestione in economia, società a capitale pubblico, istituzione e, ove consentito, affidamento ad associazioni/fondazioni) comporterà l'attivazione di attività e di strumenti differenziati di marketing al fine di ottimizzare il governo e la gestione delle relazioni con gli utenti.

Parallelamente, la concettualizzazione proposta porta ad escludere dall'ambito di osservazione quei servizi di pubblica utilità per i quali il rapporto di concessione si colloca a monte rispetto al mercato finale: è il caso, ad esempio, del mercato del gas, nel quale il regime di concessione interviene ad uno stadio intermedio della filiera, quello della distribuzione, mentre la vendita vera e propria è realizzata da operatori che si muovono in un regime di concorrenza (Cassia, Miglietta, 2006)³. Semplificando, si può affermare che i servizi individuati attraverso l'adozione dei due principi menzionati, la possibilità d'impatto di governo e il mantenimento di funzioni (seppur residuali) di "interfaccia" con gli utenti da parte dell'ente locale, portano a definire un ambito di indagine che può essere per la maggior parte sovrapposto -anche se non perfettamente stanti i dubbi interpretativi connessi- alla nozione di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica⁴.

Ai nostri fini non rileva, invece, la distinzione tra "servizi pubblici puri" (cioè quei servizi che sono "forniti/erogati alla collettività dalla Pubblica Amministrazione [...] senza la richiesta di alcun corrispettivo diretto [ma che] possono essere considerati la controprestazione dei tributi raccolti": Dezi et al., 2005, p. 21)⁵ e servizi a domanda individuale (quei servizi che "l'ente è tenuto ad erogare su istanza dei propri cittadini e che legittimano l'ente medesimo a chiedere la contribuzione degli utenti, ovvero la richiesta di un corrispettivo [tariffa] anche in modo non generalizzato": Gneccchi,

³ Ciò, peraltro, non esclude che tale attività venga svolta, oltre che da aziende private, anche da aziende controllate da enti pubblici locali, le quali, in un contesto di mercato, competono a tutti gli effetti con le aziende private, senza assumere un ruolo strumentale specifico quale, ad esempio, quello di servire segmenti più disagiati di popolazione. In tal caso, il rapporto tra l'ente pubblico e l'eventuale azienda controllata tende, quindi, ad esaurirsi a livello di partecipazione azionaria, lasciando all'azienda stessa la pianificazione e la gestione del complesso delle attività di "interfaccia e di rappresentanza" con gli utenti.

⁴ Cfr. l'art. 113-bis del T.U.E.L. (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali), D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

⁵ Si tratta pertanto di servizi differenti rispetto a c.d. servizi di pubblica utilità, caratterizzati da una "domanda e un godimento singolarmente individuabile e la [cui] cessione può avvenire nella forma di scambio tipico, ossia con la formazione di un prezzo" (Dezi et al., 2005, p. 21). Per quanto riguarda il marketing dei servizi di pubblica utilità, si vedano, ad esempio, Cassia e Miglietta (2006).

2005, p. 42): entrambe le categorie di servizi sono infatti incluse nell'analisi proposta.

Una seconda precisazione terminologica va operata in via preliminare anche per quanto attiene al concetto di “marketing dei servizi pubblici locali”. Come evidenziato dalla stessa espressione, il presente lavoro attinge alla più ampia disciplina del c.d. marketing dei servizi, e non coincide con le attività né di marketing territoriale né di marketing turistico che possono essere messe in campo da parte dell'ente locale stesso⁶.

Per quanto riguarda il **marketing territoriale**, esso “valorizza e promuove porzioni determinate di un sistema territoriale presso specifiche categorie di potenziali utenti che cercano la localizzazione migliore per lo svolgimento di determinate funzioni” (Caroli, 2006, p 47). Si tratta quindi di un insieme di attività finalizzate all'attrazione di investimenti, di imprese e di tutti quei soggetti che il territorio ha interesse ad attrarre in quanto fonti delle risorse utili per il suo sviluppo sostenibile (Caroli, 2006). La prospettiva del marketing territoriale è, quindi, quella della competitività tra territori e della capacità di questi ultimi di garantire condizioni di vantaggio competitivo ai soggetti economici localizzati in tali aree, rispetto ai concorrenti internazionali. Va da sé, inoltre, che l'attività di marketing territoriale sia governata a livello regionale o provinciale e, comunque, sovracomunale. Si comprendono, dunque, come tanto le finalità quanto l'ambito di operatività distinguano in modo sostanziale il marketing dei servizi pubblici oggetto del presente lavoro dal c.d. marketing territoriale.

Occorre altresì evitare confusioni col marketing turistico e, più nello specifico, col c.d. **destination marketing**, inteso come posizionamento e promozione dell'immagine di una determinata località turistica. Tali attività possono essere messe certamente in atto, oltre che da ampi territori (individuati secondo criteri amministrativi o sulla base di specifiche risorse⁷), anche da singoli comuni a specifica vocazione turistica. Tuttavia le logiche retrostanti e il target del destination marketing lo differenziano chiaramente rispetto al marketing dei servizi pubblici: nel

⁶ Per un approfondimento delle differenze tra il marketing dei servizi pubblici e le altre tipologie di marketing che vedono protagonista l'amministrazione pubblica, si veda anche E. Borgonovi (2005, p. 284 e segg.).

⁷ Si pensi, ad esempio, al caso dei percorsi eno-gastronomici, che includono territori spesso differenti rispetto a quelli individuati dalle classificazioni amministrative usuali.

primo caso si tratta prevalentemente di strategie volte all'attrazione di turisti, nel secondo caso l'obiettivo diviene quello di massimizzare la soddisfazione dei cittadini che popolano un determinato territorio.

Operate queste necessarie precisazioni terminologiche, il prossimo capitolo ripercorre le tappe fondamentali del progressivo affermarsi dell'orientamento al cittadino nella Pubblica Amministrazione, sino ad introdurre il concetto di marketing dei servizi pubblici locali e a discuterne la portata ed i limiti.

2. QUALE SIGNIFICATO PER IL MARKETING DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI?

2.1 Dalla qualità interna alla soddisfazione del cittadino nella Pubblica Amministrazione

Negli ultimi due decenni la Pubblica Amministrazione si è andata caratterizzando a livello mondiale per un significativo processo di cambiamento, sovente denominato “New Public Management” (Kelly, 2005; Page, 2005), finalizzato ad importare nel settore pubblico alcune delle pratiche tipiche del settore privato, allo scopo di migliorare la qualità e l’efficienza dei servizi erogati. Tale nuova impostazione manageriale, diffusasi con sfasamenti temporali ed intensità diverse nelle P.A. dei differenti paesi, si caratterizza innanzitutto per un marcato orientamento alla misurazione della performance dell’organizzazione (Page, 2005) e alla diffusione di tali risultati agli stakeholder, a partire dai cittadini. Si tratta quindi di un “paradigma centrato sui clienti e market-driven” (Kelly, 2005), che sancisce la piena responsabilizzazione della P.A. nei confronti del cittadino, tanto che quest’ultimo inizia ad essere talvolta indicato con il termine “cliente”, anziché “utente” (Skelcher, 1992).

Osservando più in dettaglio gli scorsi decenni, è possibile delineare un preciso percorso evolutivo, caratterizzato dapprima da un’enfasi sull’efficienza interna (Brown and Pyers, 1988) dell’organizzazione e, successivamente, da un crescente orientamento al cittadino, alle sue aspettative e alla soddisfazione dei suoi bisogni, sino a giungere ad un’impostazione che integra le due prospettive citate (Kouzmin et al., 1999). L’avvio della fase di passaggio vero e proprio dall’una all’altra impostazione può essere individuata durante i primi anni ’90 del secolo scorso, con la diffusione di numerosi contributi teorici nonché diversi tentativi pratici, finalizzati ad individuare le migliori modalità di estensione del c.d. Total Quality Management (TQM) al settore pubblico (Navaratnam and Harris, 1995; Redman et al., 1995)⁸ nella prospettiva della soddisfazione del cliente (Mele, 2003). Si va insomma diffondendo la posizione, ben espressa da Swiss (1992), in base alla quale un TQM

⁸ Lo stato di implementazione delle citate tecniche ha raggiunto livelli soddisfacenti: ad esempio, uno studio condotto nel Regno Unito mostra come il settore pubblico abbia pressoché raggiunto il settore

adattato al nuovo contesto di applicazione possa senza dubbio contribuire positivamente al public management moderno. Ciò porta con sé l'idea di ricorso a certificazioni (ISO 9000-9004), nonché l'adozione anche nella P.A di pratiche di benchmarking (Kouzman, et al. 1999). Restrostante a tale impostazione si colloca l' assunto in base al quale un miglioramento dell'efficienza interna della P.A. non possa che migliorare la soddisfazione degli utenti, senza tuttavia che ad oggi l'esistenza e l'eventuale intensità di una simile relazione siano state verificate (Kelly, 2005).

Durante la fine degli anni '90 l'asse dell'attenzione si sposta ulteriormente e definitivamente verso i cittadini, la cui soddisfazione diviene elemento da misurare direttamente e non solo "di riflesso" attraverso i risultati interni dell'organizzazione, che pure restano un elemento fondamentale (Kouzman et al., 1999)⁹. L'attenzione alla qualità si sviluppa, perciò, lungo due direttrici complementari: una interna all'organizzazione (la c.d. "qualità interna") ed una esterna, riferita ai cittadini (la c.d. "qualità esterna"), ipotizzando altresì un legame causale tra la performance interna e la creazione di valore per il cittadino.

Si può, dunque, delineare un chiaro percorso che, prendendo avvio dalla qualità in sé, e passando attraverso la qualità finalizzata alla soddisfazione del cittadino, giunge a ricomprendere queste impostazioni nel più complessivo orientamento ai cittadini-clienti, con lo scopo di consegnare ad essi un livello elevato di valore e di customer satisfaction.

Componente fondamentale di questa nuova impostazione, in gran parte a tutt'oggi incompiuta, è la misurazione costante degli output della P.A., così da valutare la qualità dei servizi erogati ed eventualmente intervenire con correttivi. La duplice accezione di qualità (interna ed esterna) porta con sé, tuttavia, un nodo concettuale irrisolto, poiché ciò determina notevoli difficoltà nell'individuazione degli indicatori necessari alla misurazione della performance della P.A. (Kouzman et al., 1999; Carter, 1991), così che non sia possibile definire in modo chiaro e condiviso i criteri

privato, con circa il 50% delle organizzazioni che hanno dato vita ad un programma formale di TQM (Redman et al., 1995).

⁹ Osserva Fabris (2003, pp. 410-411) che "l'attuale enfasi sulla soddisfazione non dovrebbe davvero suscitare meraviglia. Perché la vocazione al servizio, ancora più che nel settore privato, dovrebbe iscriversi nel codice genetico del pubblico". In particolare "è la qualità percepita da questo [il cittadino], e non astratti parametri, a rappresentare il paradigma delle nuove dimensioni della qualità".

per valutare l'efficacia di erogazione (Das et al., 1996). Sono stati infatti sviluppati diversi "indicatori oggettivi" ed "indicatori soggettivi", ma non vi è accordo circa l'affidabilità degli uni e degli altri: diversi autori sostengono, ad esempio, che i giudizi dei cittadini non sarebbero attendibili poiché essi non possiedono una conoscenza sufficiente del servizio per poter emettere un giudizio corretto (Stipak, 1980; Kelly, 2005).

Da ciò discende un ulteriore nodo concettuale, riguardante l'utilizzo dei diversi parametri come input per le decisioni di intervento sulle modalità di erogazione dei servizi. Mentre, infatti, nel settore privato non vi è alcun dubbio sul fatto che, in caso di conflittualità tra le due batterie di indici, a prevalere siano quelli che rilevano il giudizio dei clienti dell'impresa, tale norma di condotta non può essere applicata senza adattamenti nella P.A., stanti i vincoli determinati dalla natura di "servizio pubblico" e dalla risorse (Kouzmin et al., 1999). In altri termini, mentre nel privato è chiaro che le scelte sono guidate dal principio che l'impresa debba adeguarsi alle indicazioni ottenute dai clienti se intende migliorare i profitti (Berry e Parasuraman, 1997), gli esiti in termini di benessere sociale di simili decisioni nel settore pubblico non sono quantificabili in modo preciso ed è, quindi, molto meno chiaro come agire (Skelcher, 1992). Del resto, ciò è complicato dal fatto che gli amministratori pubblici debbano combinare nelle loro scelte una componente di carattere economico ed una di tipo politico, concernente "problemi di distribuzione" (Brudney e England, 1982). In aggiunta ancora, non vi è accordo in merito a quale componente dell'organizzazione dovrebbe utilizzare gli indicatori per assumere eventuali decisioni per migliorare la soddisfazione dell'utente: da un lato, infatti, il new public management tende ad attribuire tali responsabilità alla componente gestionale (con il rischio che la qualità del servizio venga in tali casi identificata unicamente con standard oggettivi di erogazione), dall'altro, fino a tempi recenti tale compito è stato tradizionalmente riservato alla politica.

In sintesi, si può dunque affermare che, mentre a livello concettuale la nuova impostazione volta all'orientamento al cliente e alla produzione di valore ha senza dubbio trovato ampia diffusione, a livello pratico la sua realizzazione rimane ampiamente incompiuta, dal momento che restano tuttora irrisolti alcuni problemi

concettuali di primaria importanza: quali indicatori utilizzare, come utilizzarli e chi (la componente politica ovvero quella gestionale) dovrebbe utilizzarli.

Guardando ora più in dettaglio a ciò che è accaduto nella pratica della P.A., si può osservare che, per quanto attiene alla misurazione della performance percepita dai cittadini, vi sia stato un ampio ricorso a sondaggi e ricerche, i quali sono divenuti senza dubbio lo strumento più utilizzato da parte dei diversi enti. Il loro ruolo è andato tuttavia mutando in modo significativo nel tempo se si pensa che, durante i loro primi utilizzi in alcune città americane di medio-grandi dimensioni nei primi anni '70 (Watson et al., 1991), essi avevano lo scopo prevalente di misurare i livelli di efficienza e di produttività dell'Amministrazione Pubblica, e specificatamente delle amministrazioni locali (Miller e Miller, 1991), attraverso indicatori che poco avevano a che fare con l'esperienza diretta dei cittadini (Pollit, 1988). Nei primi anni '90 tale prospettiva è mutata in modo significativo in corrispondenza con la diffusione del TQM, in base al quale in definitiva è il cliente a giudicare e determinare la qualità (Swiss, 1992) e diviene, pertanto, fondamentale per l'organizzazione acquisire feedback dai cittadini per adottare eventuali correttivi (Watson et al., 1991). Più infrequentemente gli amministratori hanno, invece, fatto ricorso a tecniche diverse dai sondaggi, quali i focus group, consultazioni con panel di cittadini, e così via (Watson et al., 1991; Skelcher, 1992; Das et al., 1996), nonostante queste metodologie presentino l'indubbio vantaggio di un'interazione a due vie con i cittadini (Ebdon e Franklin, 2004).

Per quanto attiene all'interpretazione e all'utilizzazione dei dati raccolti, si può osservare come, tanto nelle proposte concettuali quanto in quelle teoriche, si sia ampiamente attinto alle tecniche già consolidate nel marketing dei servizi, a partire dall'analisi degli scostamenti (gap analysis) e, quindi, dal c.d. SERVQUAL ideato da Parasuraman, Zeithaml and Berry (1985; 1988; 1991; 1994)¹⁰. Tuttavia al di là di queste analisi si sono registrati “solo silenzi circa le azioni da intraprendere di conseguenza” (Kelly, 2005), senza preoccuparsi che i dati raccolti fossero utili per le scelte manageriali (Williams et al., 1999). Spesso gli esiti dei sondaggi sono stati definiti “interessanti”, ma “interessante è sinonimo di inutile se l'informazione non è utile per prendere decisioni, definire le priorità, lanciare programmi o cancellare

progetti” (Lunde, 1993). Solo su un punto pare esserci accordo e, cioè, sul fatto che la customer satisfaction non possa essere utilizzata quale unica dimensione per valutare la performance pubblica (Swiss, 1992). D’altra parte, occorre prestare attenzione all’impiego che viene fatto dei dati raccolti: se i cittadini percepiscono che le loro opinioni non hanno alcun impatto sulle decisioni della P.A., il risultato è peggiore rispetto all’ipotesi in cui essi non fossero stati del tutto interpellati (Ebdon e Franklin, 2004).

L’utilizzo degli indicatori citati quali input per le decisioni è stato frenato da una serie di critiche ed obiezioni, a partire dalla mancanza di correlazione statistica tra le visioni dei cittadini e le misurazioni oggettive degli standard (Stipak, 1980; Swindell e Kelly, 2005). Brudney e England (1982) sciolgono tale nodo sostenendo che, in ogni caso, i giudizi dei cittadini sono rilevanti di per sé, mentre Watson et al. (1991) affermano che la rilevazione di scostamenti tra indici oggettivi e soggettivi sia un’informazione assai utile e non un ostacolo per assumere decisioni. Del resto, tali differenze non debbono sorprendere, poiché le valutazioni dei cittadini sono ampiamente legate all’esperienza individuale (Roth e Bozinoff, 1989) così che, ad esempio, un’esperienza ridotta con il servizio conduce sovente ad esprimere un’elevata soddisfazione, indipendentemente dal livello di qualità vera e propria (Dal et al., 1996). In aggiunta, va osservato che nemmeno nel settore privato si ritiene che gli indicatori oggettivi e quelli soggettivi debbano coincidere, tuttavia l’incongruenza in tale contesto è risolta adeguando la performance alle attese dei clienti. Le critiche testé riassunte hanno, perciò, fortemente limitato l’impiego degli indicatori soggettivi di performance quali input per le decisioni nella P.A., fatti salvi rari casi nei quali si è proceduto al loro utilizzo allo scopo di determinare le priorità nell’allocazione delle risorse (Ebdon e Franklin, 2004).

In conclusione, sono ben visibili i segni di un rinnovamento nell’approccio della P.A., caratterizzato da un sempre più marcato orientamento al cittadino, passando anche attraverso il miglioramento della qualità interna. Restano tuttavia da risolvere alcune problematiche, le quali ostacolano il passaggio ad una vera e propria impostazione di marketing dei servizi pubblici locali.

¹⁰ In tal senso, interessanti esempi di applicazioni di tali tecniche ai servizi pubblici sono quelle descritte da Donnelly et al. (1995) e da Wisniewski (2001).

2.2 Dalla soddisfazione del cittadino al marketing: opportunità, limiti e criticità

L'evoluzione della P.A. descritta precedentemente ha determinato la costruzione ed il consolidamento di un deciso orientamento alla performance consegnata al cittadino ed alla sua soddisfazione (citizen satisfaction). Ciò diviene la piattaforma concettuale dalla quale prendere l'avvio per costruire politiche complessive di marketing per la gestione dei servizi pubblici locali, attraverso le quali strutturare tutti gli sforzi relazionali dell'organizzazione nei confronti del cittadino-cliente. L'adozione di specifiche strategie di marketing, adattate al contesto dei servizi pubblici locali, consente infatti di "consegnare" al cittadino in modo coerente tutti gli sforzi operati sul fronte della qualità e dell'efficienza interna. Tale stadio può, dunque, divenire il punto finale di un percorso di crescente attenzione relazionale nei confronti del cittadino, iniziato dalla focalizzazione sull'efficienza per sé e passato successivamente attraverso le tappe della qualità oggettiva (TQM) e della qualità soggettiva percepita.

Nel contesto dei settori non profit, e dei servizi pubblici locali (nella definizione fornita nella parte introduttiva del presente lavoro) in particolare, il concetto di marketing e le leve connesse possono trovare ampia ed utile applicazione, come già messo in evidenza nel 1969 da Kotler e Levy¹¹. Anche nei settori non profit ed in quello pubblico risultano infatti soddisfatti i requisiti per l'implementazione del marketing, sintetizzabili nella "presenza di due soggetti i quali sono in grado di realizzare uno scambio, che consiste nella cessione di un bene o di un servizio contro una determinata contropartita" (Guatri, Vicari, Fiocca, 1999)¹². Per quanto riguarda i servizi pubblici forniti dagli enti locali, tale controprestazione può essere diretta, segnatamente per i servizi a domanda individuale, ovvero indiretta, attraverso i tributi, per i servizi pubblici puri.

Posto che vi è consenso circa l'applicabilità del marketing alle Amministrazioni Pubbliche, e ai servizi locali in particolare, ci si chiede quale debba essere la sua finalità nel contesto specifico di riferimento. In generale, la funzione primaria del

¹¹ Negli anni successivi, diversi altri Autori hanno enfatizzato l'importanza dell'introduzione di un orientamento al marketing nel settore pubblico: si vedano, ad esempio, Ritchie e Labréque (1975) e Yorke (1984).

¹² Osserva Borgonovi (2005, p. 282) che "il pensare a processi di cessione dei risultati da parte delle amministrazioni pubbliche come processi di scambio ha consentito l'assimilazione e l'applicazione dei concetti e degli strumenti di marketing".

marketing è quella di collegare l'organizzazione al suo ambiente di riferimento, consentendo un continuo interscambio (Guatri, Vicari, Fiocca, p. 11). Si avvia quindi il classico processo con il quale “gli individui ed i gruppi ottengono ciò di cui hanno bisogno e che desiderano attraverso lo scambio di prodotti e valore” (Kotler et al., 2002, p. 8). Orbene, essendo chiaro che tanto nel settore privato quanto in quello pubblico i clienti / utenti puntano alla soddisfazione dei propri bisogni, occorre sottolineare i diversi obiettivi dell'ente pubblico rispetto all'impresa. Nel settore in analisi, infatti, l'attività caratteristica si esplicita nel raggiungimento di specifiche finalità di benessere sociale, che trascendono la massimizzazione dell'equazione del reddito (Brondoni, 1999, p. 45). La stessa normativa prevede che gli enti locali provvedano alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto “produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità”¹³.

Chiarita questa sostanziale differenza rispetto al settore privato, occorre interrogarsi sulle modalità con le quali il marketing possa contribuire al migliore raggiungimento di tali finalità, essendo evidente la necessità di sostanziali adattamenti rispetto alle applicazioni che della disciplina citata sono state realizzate nel privato. Si badi inoltre che l'impossibilità di traslare direttamente le classiche strategie di marketing non dipende unicamente dalla frequente assenza di un mercato per un servizio¹⁴, ma si verifica anche in presenza di una specifica competizione con soggetti privati. Si pensi, ad esempio, al caso in cui sul territorio comunale operino un asilo nido comunale ed un'analogia struttura privata: è evidente che in una siffatta situazione, la struttura pubblica verrebbe meno alla sua finalità se avviasse una competizione, basata solo sugli strumenti classici di marketing, volta ad assicurarsi un maggior numero di utenti. Al contrario, l'asilo nido comunale, nell'ottica della promozione della comunità, dovrebbe porsi il problema di servire anche fasce di popolazione che non possono usufruire del servizio privato: a livello di marketing ciò implicherebbe un profondo ripensamento dell'usuale leva del prezzo (la tariffa, in questo caso).

Operate queste necessarie precisazioni, occorre altresì riconoscere che il marketing può essere applicato con esiti assai positivi alla Pubblica Amministrazione, e ai

¹³ Cfr. l'art. 112 del T.U.E.L. (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

¹⁴ Secondo Guatri, Vicari e Fiocca (1999, p. 19), “senza riferimento al mercato non si può parlare di attività di marketing in senso stretto”.

servizi pubblici locali in particolare, recuperandone appieno il significato di processo circolare che, prendendo avvio dall'analisi e della comprensione dei bisogni (palesi e latenti), modula l'offerta in funzione della massimizzazione della soddisfazione dei destinatari dei servizi, ottimizzando l'utilizzo delle risorse e conseguendo una maggiore efficacia. Si rende inoltre necessario che tale processo sia fondato sull'applicazione dei principi del marketing relazionale, che consente il superamento di flussi unidirezionali dall'ente al cittadino: in senso più ampio il marketing applicato alla Pubblica Amministrazione assume, quindi, il significato di "stabilire, mantenere e rafforzare il rapporto di fiducia tra l'ente e il cittadino" (Borgonovi, 2005, p. 286)¹⁵. Questa impostazione viene dunque a ricomprendere in modo organico e strutturato i vari tentativi di apertura alla soddisfazione del cliente introdotti dal new public management. Le ricerche ed i sondaggi sui cittadini acquistano significato nei termini in cui essi siano realizzati con periodicità predefinite e collegati strutturalmente al processo decisionale, consentendo di adeguare tendenzialmente l'offerta alle dimensioni quali-quantitative della domanda. D'altra parte, tale adattamento non può essere (quasi) totale come avviene nel settore privato, ma deve essere temperato con gli interessi complessivi di tutti i cittadini e con le finalità di sviluppo della comunità, posti anche precisi vincoli di bilancio. In aggiunta, pur fatto salvo il principio della differenziazione delle modalità di erogazione (Storlazzi, 1998)¹⁶, va altresì osservato come ciò non significhi l'applicazione di un marketing one-to-one dal momento che, date le sue finalità, l'ente pubblico non può creare un'offerta specifica per il singolo cittadino, ma solo per gruppi di cittadini (attraverso, ad esempio, la previsione di tariffe sulla base di fasce ISEE) e come tale segmentazione debba sempre e comunque rispondere alle finalità complessive dell'organizzazione e non solo agli usuali principi di mercato.

¹⁵ Osserva Storlazzi (2006, p. 120) che "sul piano della diffusione dei processi di marketing relazionale si va diffondendo anche nel settore pubblico la cultura dello sviluppo delle relazioni con i destinatari dell'azione pubblica al fine di facilitare la conoscenza delle loro esigenze e, di conseguenza, soddisfarle nel migliore dei modi". Ciò porta all'implementazione di strategie di Citizen Relationship Management che, pur derivando dal classico CRM del settore privato, si distinguono da esso essendo il loro obiettivo non già l'aumento del profitto o della competitività, bensì "l'ottimizzazione delle funzioni di tutela e la soddisfazione dei bisogni individuali e collettivi", *ibidem*.

¹⁶ Osserva correttamente Gneccchi che la segmentazione dell'offerta non pare sempre opportuna ed utile, in quanto la specifica tipologia di servizio può non richiedere tale operazione (Gneccchi, 2005, p. 66).

Seguendo il ragionamento delineato si può dunque affermare che individuare un marketing specifico per i servizi (privi di rilevanza economica) forniti dagli enti locali significhi innanzitutto realizzare un'impostazione relazionale circolare stabile che, prendendo avvio dalla decodifica dei bisogni dei cittadini, consenta di predisporre (modalità di erogazione dei) servizi in grado di massimizzare la soddisfazione complessiva, coerentemente con gli obiettivi peculiari dell'ente pubblico. Nell'implementazione di una siffatta impostazione, che significa in primo luogo realizzare un ampio coinvolgimento (diretto o indiretto) del cittadino nel sistema di progettazione ed erogazione dei servizi, si concretizza –secondo la tesi proposta in questo lavoro- la gran parte delle potenzialità del marketing applicate al contesto specifico dell'ente locale.

Appare, invece, più complesso determinare se ed in quale misura i diversi strumenti operativi e le leve classiche di marketing siano traslabili, pur con indispensabili adattamenti, alla gestione dei servizi pubblici locali.

Per quanto attiene al principio della segmentazione e della differenziazione, occorre certamente allontanarsi da una prospettiva relazionale spinta che punti ad offrire al singolo cliente un servizio su misura, a favore di un approccio che, in coerenza con le finalità dell'ente locale, sia volto ad individuare gruppi più ampi per i quali prevedere diverse modalità di erogazione (si può, ad esempio, pensare a tariffe specifiche di utilizzo degli impianti sportivi per i giovani, nell'ottica anche della promozione della salute, ma non è ipotizzabile definire prezzi di accesso personalizzati per il singolo utente-cliente).

Per quanto riguarda le usuali leve di marketing¹⁷, si registrano posizioni piuttosto differenti tra i diversi Autori che hanno affrontato la tematica¹⁸. Riteniamo che i diversi strumenti operativi classici, al di là delle “etichette”, possano trovare utile

¹⁷ Esula dalle finalità della presente trattazione l'individuazione della traduzione operativa delle leve (che, peraltro, varia in modo significativo da caso a caso), mentre ci si ripropone di formulare un ragionamento complessivo “a monte” circa la loro applicabilità ai servizi pubblici locali. Sull'argomento si rimanda pertanto ai lavori citati di volta in volta.

¹⁸ Ad esempio, secondo Borgonovi (2005) il marketing dei servizi pubblici si può avvalere di cinque leve: offerta allargata di servizio, comunicazione interna, processi di semplificazione amministrativa, comunicazione esterna e tariffa; per Gneccchi (2005) è, invece, possibile agire su sei elementi condizionanti l'offerta: il prezzo (tariffa), la frequenza, la qualità, la personalizzazione, l'integrazione e l'innovatività; Storlazzi (1998) include, a sua volta, prezzo, processo di distribuzione e comunicazione, mentre Colleoni e Cavallone (1999) operano una traslazione delle usuali quattro leve (prezzo, prodotto, politica distributiva, pubblicità), aggiungendone altre tre: personale, pubblica opinione, potere pubblico.

impiego nel contesto in parola entro i limiti in cui essi consentano di massimizzare l'efficienza percepita dei servizi e la soddisfazione complessiva di gruppi di utenti (e non necessariamente dei singoli) e della cittadinanza nel suo complesso, in coerenza con il citato obiettivo dello "sviluppo economico e civile" della società. In tale prospettiva, considerato il vincolo di risorse disponibili, occorre talvolta optare per la sub-ottimizzazione dell'efficienza di un servizio, nella prospettiva di una maggiore soddisfazione totale, intesa quale sommatoria delle "soddisfazioni" derivanti dai diversi servizi erogati dall'ente¹⁹.

Così ad esempio, per la leva della comunicazione Brondoni sostiene correttamente che la sua applicazione negli enti locali non possa discendere, per semplice trasposizione, dalle imprese "profit" poiché per l'ente pubblico la "valutazione dell'efficacia e dell'efficienza deve focalizzarsi su una specifica funzione obiettivo di responsabilità sociale" (Brondoni, 1999, p. 42)²⁰.

Il ragionamento proposto porta quindi a concludere che l'apporto del marketing all'ambito dei servizi pubblici locali coincida per la gran parte con l'implementazione di un processo continuo e strutturato di "decodifica del bisogni - erogazione del servizio - misurazione della performance", più che con la semplice traslazione delle leve operative classiche, utilizzate a valle nella fase di erogazione del servizio. Affinché tale impostazione trovi concreta applicazione, occorre tuttavia sciogliere i nodi concettuali emersi già nel paragrafo precedente: quali indicatori di performance utilizzare e se/come essi possano divenire input di un processo decisionale strutturato, per evitare che rimangano dati "fini e se stessi".

A tali quesiti si cercherà di dare risposta nell'ultima parte del lavoro, utilizzando anche i risultati di una ricerca, presentata nel prossimo capitolo, avente l'obiettivo di delineare lo stato di realizzazione del processo di marketing dei servizi pubblici negli enti locali minori italiani e di fare emergere eventuali ulteriori ostacoli all'implementazione di tale approccio.

¹⁹ Occorre però che tale specificità del settore pubblico non diventino un alibi per sottrarsi a qualsiasi forma di controllo (Fabris, 2003).

²⁰ Sull'argomento si veda anche Gneccchi (2005).

3. IL CONTESTO ITALIANO: UN'ANALISI NEGLI ENTI LOCALI MINORI

3.1 Marketing e customer satisfaction nella normativa italiana

Prima di descrivere nel dettaglio i risultati emersi dalla ricerca realizzata, si rende necessario accennare brevemente alla normativa italiana dal momento che, come osservato in precedenza, lo stimolo fondamentale all'implementazione di strategie di Marketing nella P.A. è di carattere legislativo.

In corrispondenza con quanto avvenuto a livello mondiale con la diffusione del c.d. *new public management*²¹, anche nel contesto italiano l'orientamento al cittadino e alla connessa qualità soggettiva nella P.A. ha avuto avvio in seguito ai diversi stimoli normativi giunti a partire dagli anni '90, concretizzatisi anche attraverso una serie di recenti direttive ministeriali assai specifiche sull'argomento. Può, quindi, essere utile individuare le principali tappe di tale evoluzione per comprenderne il significato e la portata sul fronte della performance "soggettiva", sottolineando sin da ora come, parallelamente, vi siano stati diversi atti anche sul fronte della c.d. qualità oggettiva, nella prospettiva, cioè, dell'efficienza interna e del c.d. *Total Quality Management*²². Il primo significativo passo del nuovo approccio di apertura al cittadino si ebbe nel 1993 con l'istituzione (peraltro ancora largamente incompiuta) degli Uffici per le Relazioni con il Pubblico²³ (URP), attraverso i quali si intendeva dare attuazione ai principi di trasparenza amministrativa, di efficacia dell'azione amministrativa e di qualità nei servizi²⁴. Tali strutture, infatti, furono primariamente create con lo scopo di garantire la partecipazione dei cittadini, assicurando ad essi l'accesso agli atti ed allo stato dei procedimenti: in altri termini, gli URP sarebbero dovuti diventare

²¹ Per un ulteriore approfondimento del *New Public Management* si veda A. Storlazzi (1998).

²² A tal proposito si veda, ad esempio, la recente "Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione per una Pubblica Amministrazione di Qualità", Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, 19 dicembre 2006. Il connesso piano d'azione nazionale in via di redazione, prevede, tra l'altro, nelle linee guida l'obiettivo di monitorare e di migliorare le pratiche di misurazione della soddisfazione dei destinatari dei servizi.

²³ D. Lgs. 29 del 3 febbraio 1998, art. 12; si veda anche il D. Lgs. 165 del 30 marzo 2001, "Testo unico in materia di pubblico impiego".

Il presente lavoro si focalizza sul marketing dei servizi erogati dall'ente locale ai cittadini; per questa ragione non vengono qui considerati gli Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP), aventi una logica simile agli URP ma rivolti alle imprese: cfr. D. Lgs. 112 del 31 marzo 1998, artt. 23, 24, 25, 26 e 27.

²⁴ Tali principi sono stati formulati nelle leggi 142/90 e 241/90 sul procedimento amministrativo e sul riordino delle autonomie locali.

l'interfaccia unica tra l'ente ed il cittadino, semplificando pertanto le relazioni tra di essi intercorrenti.

Più recentemente, a partire dal 2000²⁵, gli URP hanno visto ampliarsi significativamente le proprie funzioni nell'ambito delle attività di comunicazione ed informazione che, la nuova normativa, classifica in tre macro-categorie²⁶: l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti informatici; la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa; la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente. A livello più specifico, appare di notevole interesse osservare come agli URP sia stato affidato il compito di attuare i processi di verifica, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, della qualità dei servizi e del gradimento degli stessi da parte degli utenti²⁷. Ciò implica il superamento dell'unidirezionalità della comunicazione, intesa quale flusso di informazioni dall'ente verso il cittadino, e l'adozione di una prospettiva bidirezionale, che fa proprio l'obiettivo di includere le percezioni del cittadino in un percorso circolare di miglioramento. Una specifica ricerca²⁸ ha inoltre messo in evidenza come, nel 2001, il 38,8% degli URP attivi si occupasse già della realizzazione di analisi di customer satisfaction²⁹.

Un'ulteriore e significativa tappa dell'orientamento al cittadino può essere ravvisata nella "Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni" del febbraio 2002, in base alla quale "la comunicazione pubblica cessa di essere un segmento aggiuntivo e residuale dell'azione delle pubbliche amministrazioni, e ne diviene parte integrante, così come accade da decenni alle imprese che agiscono nel mercato dei prodotti e dei servizi". A livello operativo ciò si dovrebbe tradurre, seconda la direttiva in parola, nella predisposizione entro il 30 novembre di ogni

²⁵ Legge n. 150 del 7 giugno 2000 e DPR n. 422 del 21 settembre 2001.

²⁶ Per lo svolgimento di tali attività di informazione e comunicazione, i diversi enti possono istituire anche un Ufficio Stampa, oltre che avvalersi di un Portavoce dell'organo di vertice.

²⁷ La partecipazione e l'ascolto dei cittadini sono indicati come strumenti necessari per adempiere al "dovere di valutazione della qualità dei servizi" anche nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" del 27 gennaio 1994.

²⁸ A.A.V.V., *URP on line. Indagine sullo stato di attuazione degli uffici per le relazioni con il pubblico*, Rubbettino Editore, 2001.

²⁹ Borgonovi (2005), tuttavia, sottolinea come a tutt'oggi nella realtà di molte amministrazioni, gli uffici relazioni con il pubblico non siano in grado di esercitare le funzioni "evolute" di ascolto, supporto e relazione con gli utenti e gli altri soggetti del territorio, ma svolgano funzioni limitate e specifiche.

anno, del programma delle iniziative di comunicazione³⁰. In aggiunta le amministrazioni si dovrebbero impegnare a dedicare alle spese complessive per la comunicazione e l'informazione pubblica una percentuale non inferiore al 2% delle risorse generali di bilancio. Infine viene previsto che nelle amministrazioni locali di piccole dimensioni, per meglio ottimizzare le loro funzioni, gli URP e gli Uffici Stampa possano essere costituiti in forma consorziata tra Enti locali che raggruppino una popolazione residente non inferiore a 25.000 unità³¹.

Entro questo quadro di riferimento si colloca la Direttiva di maggiore interesse ai fini del presente lavoro, che segna la definitiva presa di coscienza della necessità non solo di una corretta comunicazione dell'ente al cittadino, ma di un pieno coinvolgimento di quest'ultimo attraverso scambi circolari di informazioni, operando nell'ottica della sua soddisfazione. In altri termini, si va ben al di là delle misurazioni di parametri oggettivi di qualità³², sottolineando la necessità di una precisa e costante rilevazione di indicatori di soddisfazione degli "utenti-consumatori" del servizio, considerati non solo quali destinatari di prestazioni ma –come precisa il documento– "anche quale risorsa strategica per valutare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali, così come percepiti dai soggetti fruitori". La Direttiva in parola, intitolata appunto "Direttiva sulla Customer Satisfaction"³³ ribadisce, inoltre, la necessità "che le amministrazioni diventino maggiormente capaci di dare valore dal punto di vista del cittadino e che l'ascolto diventi una funzione permanente, pianificata e organizzata dei servizi pubblici". In particolare, due aspetti trattati dalla Direttiva meritano di essere sottolineati, in quanto segnalatori dell'evoluzione della

³⁰ A livello operativo vanno altresì segnalati i numerosi richiami alla semplificazione del linguaggio utilizzato nelle diverse comunicazioni. Si vedano: la "Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi" del Ministero per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e di sicurezza, 8 maggio 2002 e la "Direttiva sulla semplificazione del linguaggio delle pubbliche amministrazioni" del Ministero per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e di sicurezza, 24 ottobre 2005.

³¹ Per quanto riguarda la comunicazione attraverso le tecnologie digitali si sono aggiunti diversi altri interventi normativi specifici, a partire dal Codice dell'Amministrazione Digitale (D. Lgs. 07/03/2005 n.82). A tal proposito, una recente ricerca su 122 siti internet di Comuni italiani (con popolazione compresa tra i 5.001 e i 100.000 abitanti), ha messo in luce come tali strumenti di comunicazione / interazione abbiano dispiegato sino ad ora circa il 50% delle loro potenzialità (pur con significativa variabilità in base alla dimensione e alla localizzazione dei diversi Comuni): cfr. Cassia e Rinaldi (2006).

³² La rilevanza di tali parametri è stata peraltro recentemente ribadita anche dalla già menzionata "Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione per una Pubblica Amministrazione di Qualità" del dicembre 2006.

prospettiva della P.A. italiana. Innanzitutto si evidenzia il fatto che l'attività di rilevazione deve caratterizzarsi per la sistematicità, tanto da prevedere la creazione di specifiche competenze professionali ed una precisa periodicità per l'esecuzione di tali indagini (quattro / cinque anni per le rilevazioni più complesse ed ogni dodici mesi per quanto attiene al livello di soddisfazione in senso stretto). Ciò soprattutto nella prospettiva di un'analisi dinamica dell'evoluzione della soddisfazione, quale risultato degli specifici interventi messi in atto.

In secondo luogo, va osservato come la Direttiva ponga l'accento sulla necessità di utilizzare i risultati delle ricerche quali input per attivare percorsi di miglioramento strutturati, in quanto i dati rilevati non hanno un valore statistico fine a se stesso, ma "assumono il valore di informazioni significative solo se correlati a possibili azioni e interventi di miglioramento"³⁴.

Si tratta dunque di una Direttiva di estrema rilevanza, in quanto segna il compimento del processo di progressiva presa di coscienza della necessità di misurare non solo la qualità oggettiva attraverso indicatori obiettivi, ma anche le percezioni da parte del cittadino-utente ("qualità soggettiva"). Tutto questo, inoltre, in una compiuta logica di marketing che, prendendo avvio dai bisogni del "cliente finale", vede l'ente pubblico attivarsi per massimizzare la soddisfazione di tali aspettative e misurarsi sui risultati, attivando un percorso circolare di coinvolgimento del cittadino.

Osservando l'evoluzione della normativa italiana nel suo complesso, è possibile quindi tracciare un percorso ideale che, partendo dalla spinta all'efficienza ed alla trasparenza dei primi anni '90, si muove dapprima nella direzione dell'attivazione di tecniche di Total Quality Management, per raggiungere nei primi anni del nuovo millennio un orientamento decisamente più evoluto che vede l'integrazione tanto della qualità totale quanto della soddisfazione dei cittadini. A fronte di questo quadro normativo-concettuale che si è andato ormai definendo con chiarezza, le diverse Amministrazioni Pubbliche si stanno confrontando ora con l'attuazione nelle proprie specifiche realtà di quanto previsto. In ciascuno di tali contesti stanno emergendo

³³ "Direttiva sulla Customer Satisfaction", Ministero per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e di sicurezza, 24 marzo 2004.

³⁴ La Direttiva precisa, infatti, che "rilevare la customer satisfaction consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità, aiutandole a relazionarsi con i cittadini, a conoscere e comprendere sempre meglio i bisogni dei destinatari ultimi delle proprie attività e a riprogettare, di conseguenza, sia le politiche pubbliche che il sistema di erogazione dei servizi".

opportunità e vincoli (in termini di competenze, struttura organizzativa, e così via) ampiamente differenziati, che richiedono l'individuazione di soluzioni appropriate³⁵. Il presente lavoro, come osservato, si concentra sugli enti locali di minori dimensioni, pur non perdendo di vista la portata complessiva del processo evolutivo di tutte le diverse Amministrazioni Pubbliche.

3.2 Una ricerca empirica: i principali risultati e le criticità emerse

Al fine di comprendere lo stato di attuazione della prospettiva di marketing presentata nella prima parte di questo lavoro, è stata realizzata un'apposita ricerca che ha coinvolto un campione degli 8.101 Comuni italiani, e segnatamente di quelli con una popolazione inferiore ai 20.000 abitanti. In particolare, lo studio si è proposto di verificare, da un lato, la fase di "ascolto dei cittadini" e, "dall'altro", quella di risposta alle esigenze ed aspettative emerse. A tale scopo è stato predisposto un questionario, inviato ad un campione di 225 Comuni, stratificato sulla base della distribuzione geografica degli stessi³⁶, ottenendo 52 risposte³⁷, delle quali 4 solo parzialmente utilizzabili a causa di risposte incomplete, per un tasso finale di risposta pari a 23,1% (fig. 3.1).

Area geografica	Campione selezionato	Risposte ottenute	Tasso di risposta
Nord-Ovest	85	27	31,76%
Nord-Est	41	13	31,70%
Centro	28	4	14,28%
Sud e Isole	71	8	11,26%
Totale Italia	225	52	23,11%

Fig. 3.1 – La composizione del campione.

Per quanto attiene ai rispondenti, il questionario è stato indirizzato in primo luogo ai sindaci, dando ad essi la possibilità di affidare la compilazione a collaboratori di loro fiducia. Ne è risultato che nel 61,5% dei casi il sindaco ha risposto in prima persona

³⁵ A livello generale, Borgonovi (2005) osserva che l'applicazione del marketing alla pubblica amministrazione è frenata da tre tipi di vincoli: culturali (non conoscenza degli strumenti), istituzionali (rigidità delle procedure amministrative) e finanziari. Sull'argomento si vedano anche Cherubini e Eminente (2005, pp. 351-352).

³⁶ Per la distribuzione geografica è stata utilizzata la classificazione Istat, individuando quattro macro-aree: Nord-Ovest (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria); Nord-Est (Trentino Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna), Centro (Toscana, Umbria, Marche, Lazio), Sud e Isole (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna).

³⁷ La popolazione media dei Comuni che hanno preso parte alla ricerca è pari a 4.509 abitanti (al 31/12/2004).

alle domande formulate, mentre nel 3,9% del campione tale compito è stato svolto dal vice-sindaco, nel 9,6% da un assessore e nel 25% da membri della segreteria del Sindaco e da persone con altri ruoli (responsabili URP, segretari comunali, e così via).

Alcune evidenze complessive

Per quanto riguarda la parte di ascolto dei cittadini e di comprensione dei loro bisogni palesi e latenti, il questionario ha previsto una serie di domande volte a definire l'importanza degli strumenti utilizzati a tale scopo, con particolare enfasi sui questionari di customer satisfaction, e ad individuare eventuali ostacoli che potessero frenare l'implementazione di tali attività.

Si è provveduto innanzitutto a definire quali strumenti operativi fossero ritenuti più utili dagli intervistati per registrare i bisogni e la soddisfazione dei cittadini nella loro realtà (fig. 3.2). I dati evidenziano la diffusa preferenza per soluzioni flessibili, poco strutturate, ed informali con prevalenza di metodologie che prevedono un ruolo di iniziatore della relazione da parte del cittadino (il reclamo, il recarsi a ricevimento, e così via). Poco formalizzati appaiono anche gli altri strumenti indicati da alcuni rispondenti, i quali ricorrono alla "presenza diretta del territorio" e alla "capacità d'ascolto"; in casi più limitati si demanda qualsiasi giudizio ai "risultati elettorali".

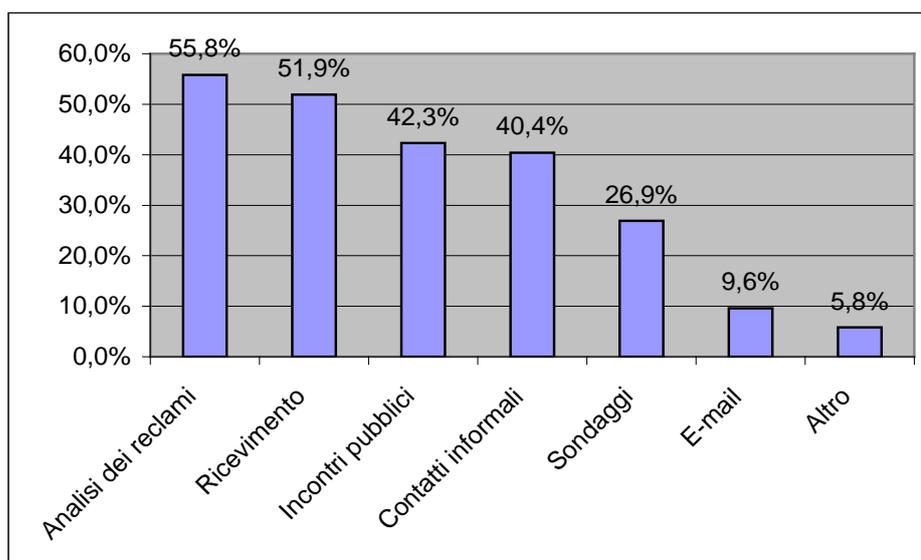


Fig. 3.2 – Strumenti ritenuti più utili per conoscere i bisogni e valutare la soddisfazione dei cittadini.

Per quanto riguarda i sondaggi e le indagini di customer satisfaction, strumenti previsti in via preferenziale dalla citata “Direttiva sulla Customer Satisfaction”, il 26,9% degli intervistati dichiara di ritenerli uno strumento utile per valutare bisogni e soddisfazione dei cittadini; tuttavia, ad un’ulteriore esplicita domanda, solo il 15,4% dei Comuni risulta avere già utilizzato tale strumento.

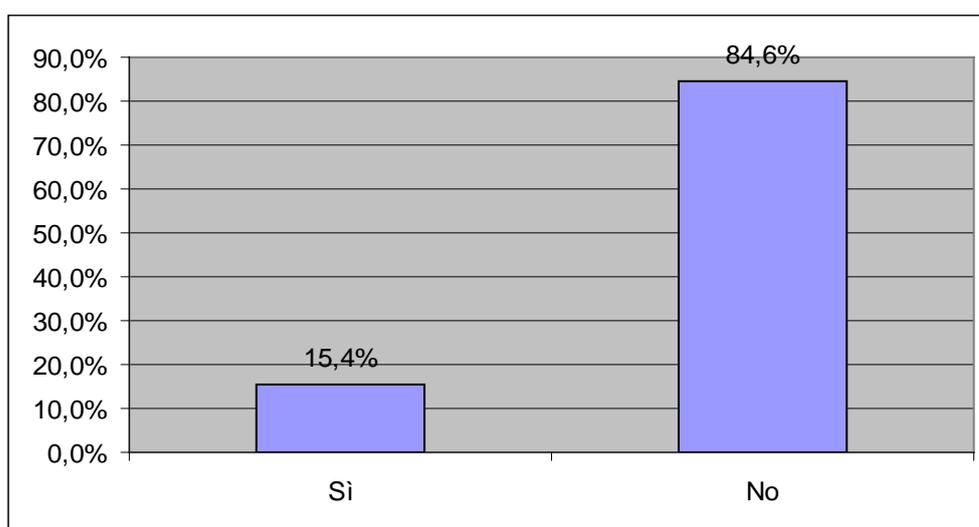


Fig. 3.3 – Comuni che hanno effettuato indagini di Customer Satisfaction negli ultimi 5 anni.

In aggiunta ancora, solo in due casi le indagini di customer satisfaction sono state realizzate per più di una volta negli ultimi 5 anni. Perciò, salvo che nelle due eccezioni citate, la Direttiva in parola che prevede una cadenza periodica ben precisa delle ricerche sulla soddisfazione dei cittadini, nonché la loro formalizzazione e strutturazione (anche a livello organizzativo), ha trovato solo un’applicazione assai parziale.

Per quanto, infine, attiene alla realizzazione operativa delle indagini di customer satisfaction, il 15,4% dei Comuni che si è già avvalso di tale strumento è ricorso ad istituti esterni di ricerca nel 25% dei casi, mentre nel restante 75% gli impiegati comunali si sono occupati direttamente della realizzazione.

In estrema sintesi si osserva dunque che, sebbene previste dalla normativa, e nonostante siano ritenute utili da una significativa percentuale di rispondenti, le ricerche sulla soddisfazione dei cittadini sono state attivate in un ristretto numero di contesti. Allo scopo di approfondire gli ostacoli che frenano una completa implementazione di tale strumento, è stata posta un’apposita domanda, costruita attorno ad alcuni fattori chiave, emersi dall’analisi della Letteratura e da contatti

informali attraverso i quali si è giunti alla formulazione del questionario. In particolare, tali focus group hanno fatto emergere come le competenze specifiche necessarie per effettuare correttamente un'indagine di customer satisfaction valida statisticamente siano assenti nella quasi totalità degli enti locali minori. Questi ultimi possono, dunque, ricorrere a due soluzioni differenti: acquisire le competenze attraverso la formazione dei propri dipendenti (situazione desiderata nel lungo periodo) ovvero optare per l'outsourcing attraverso appositi istituti di ricerca. Allo scopo di indagare la percezione di tale problematica, è stata posta un'apposita domanda, i cui risultati (espressione anche della specificità dimensionale degli enti coinvolti) sono riportati nella fig. 3.4.

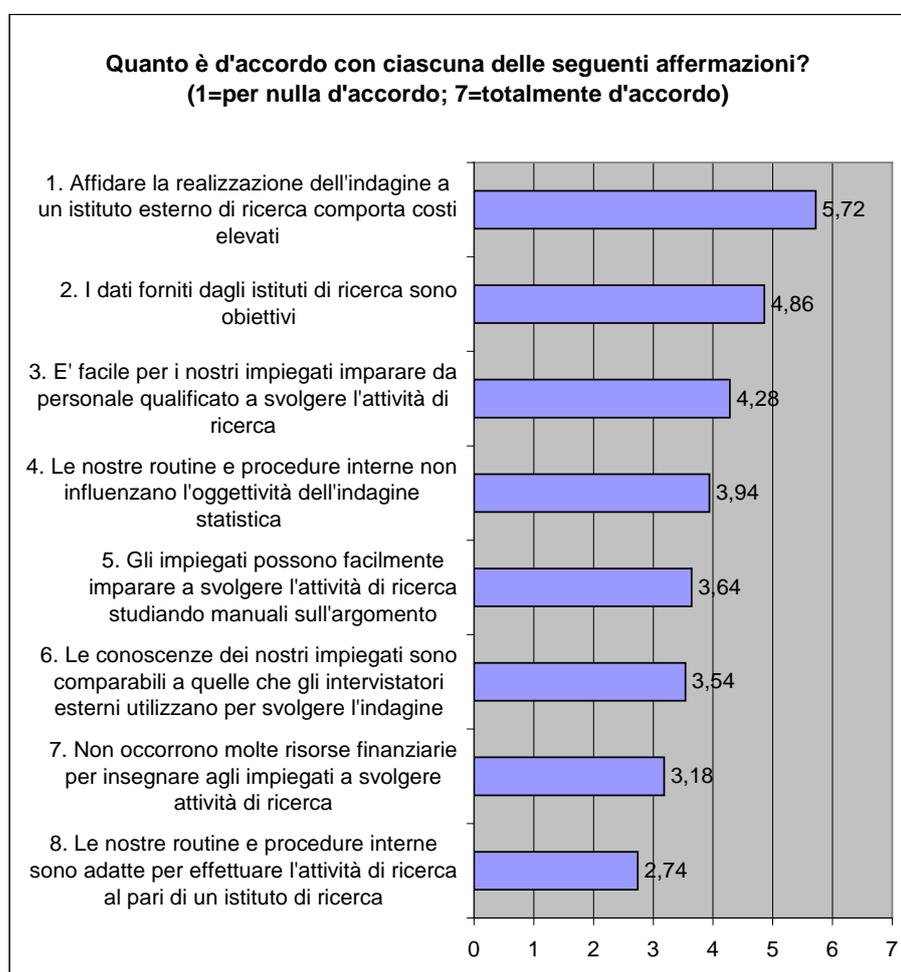


Figura 3.4 – Analisi dei fattori di ostacolo alla realizzazione di indagini di Customer Satisfaction.

L'analisi dei dati mette in evidenza come, a fronte della parziale assenza di competenze specifiche (6.), vi potrebbe essere una discreta/buona possibilità da parte degli impiegati interni di apprendere le modalità per lo svolgimento di indagini di

customer satisfaction attraverso manuali (5.) ovvero da personale qualificato (3.): tuttavia a tale scopo si rendono necessarie risorse significative (7.). Analogamente, sebbene il ricorso ad un istituto esterno di ricerca sembri garantire una maggiore obiettività dei risultati (2. e 4.) e consenta di superare ostacoli derivanti da routine e procedure interne (8.), tale soluzione appare poco praticabile a causa degli elevati costi connessi (1.).

Sembra in tal senso significativo osservare come le affermazioni che hanno riscontrato il maggiore ed il minore accordo tra gli intervistati ben sintetizzino le due principali barriere che frenano la realizzazione di indagini di customer satisfaction: da un lato, gli ostacoli derivanti da routine e procedure interne³⁸, dall'altro, i vincoli di risorse per acquisire le competenze necessarie³⁹.

Indicatori oggettivi e soggettivi come input per le decisioni

Dopo avere tracciato un quadro della capacità d'ascolto dei bisogni dei cittadini, la ricerca si è posta l'obiettivo di approfondire quale impatto potessero esercitare i dati raccolti sulle decisioni di intervento da parte degli enti locali minori. In particolare, chiedendo ai rispondenti di confrontarsi con una simulazione, si è inteso indagare le interazioni tra gli indicatori oggettivi e soggettivi di performance, così da approfondire uno dei nodi concettuali non ancora sciolti (e di cui si è ampiamente detto nella prima parte del lavoro).

A tale scopo si è innanzitutto chiesto agli intervistati di indicare quali strumenti utilizzassero al fine di valutare l'efficienza dell'Ufficio Anagrafe / Servizi demografici del proprio comune: si tratta, in questo caso, dei c.d. indicatori oggettivi di performance (fig. 3.5). Tra gli altri indicatori segnalati dai rispondenti, vengono sottolineati la disponibilità, la chiarezza e l'aggiornamento professionale del personale di front-line, il rispetto delle procedure e le impressioni complessive, ottenute anche attraverso contatti informali.

³⁸ Sull'argomento, alcuni dei rispondenti segnalano, ad esempio, che "il personale qualificato è sovraperato dalle crescenti responsabilità loro attribuite [...] per cui esistono problemi nell'investire tempo in ambiti che eccedono il disimpegno delle attività correnti" e che "nei comuni di piccole dimensioni non c'è la consuetudine a raccogliere dati statistici esclusi quelli obbligatori per legge".

³⁹ Significativo a tal proposito è quanto riportato da un intervistato a commento del questionario: "siamo convinti da anni che le rilevazioni di customer satisfaction siano fondamentali per orientare l'attività amministrativa sulle reali esigenze dei cittadini. Siamo altrettanto convinti che l'oggettività

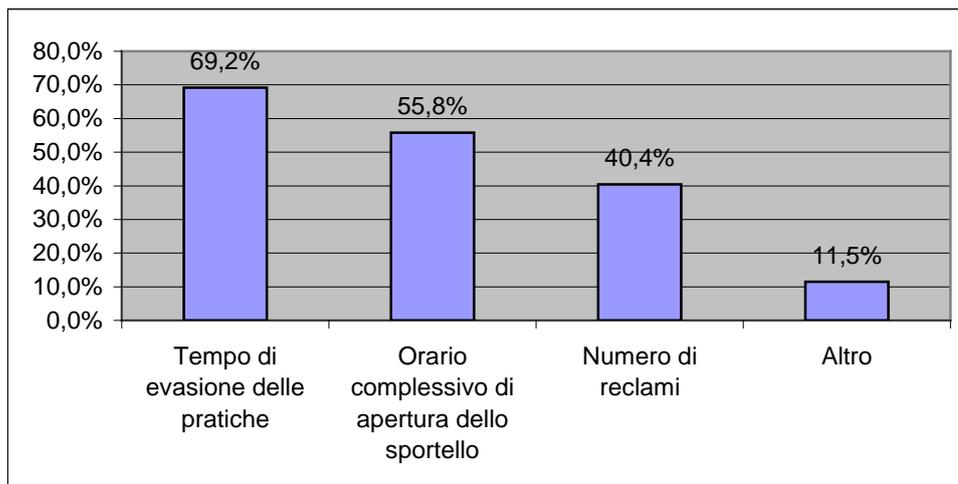


Figura 3.5 – Indicatori “oggettivi” di performance utilizzati per la valutazione dell’efficienza del servizio offerto dall’Ufficio Anagrafe / Servizi demografici.

Il questionario ha chiesto poi ai rispondenti di indicare quanto fossero d’accordo con tre affermazioni volte a registrare la qualità da loro percepita del servizio Anagrafe sulla base degli indicatori oggettivi menzionati e la loro fiducia in tali misurazioni⁴⁰.

Successivamente, il questionario ha introdotto la seguente simulazione:

Immagini che sia stata compiuta un’indagine statistica sulla soddisfazione dei cittadini del Suo Comune. Ai cittadini è stato chiesto di indicare il grado di soddisfazione per i diversi servizi comunali e il livello di servizio desiderato. Per quanto riguarda il giudizio sull’Ufficio anagrafe / Servizi demografici, utilizzando una scala da 1 a 7, i cittadini dichiarano un livello medio di soddisfazione pari a 4,8 mentre il livello di servizio desiderato è pari a 6. Il livello di servizio attuale è, perciò, di circa il 20% inferiore al livello desiderato. Da ulteriori domande si viene a sapere che la differenza è principalmente dovuta agli orari di apertura dello sportello (i cittadini, considerando soprattutto i propri impegni lavorativi, chiedono di ampliare in maniera consistente gli orari di apertura). In qualità di Sindaco/Assessore, Lei si trova nella necessità di valutare la possibilità di intervenire considerando costi (occorrerà probabilmente assumere/ricollocare nuovo personale per coprire l’aumento delle ore di apertura) e benefici (maggiore soddisfazione dei cittadini).

Di seguito è stata presentata una serie di affermazioni cui gli intervistati hanno attribuito un punteggio da uno (=per niente d’accordo) a sette (=totalmente d’accordo), attraverso le quali si è proceduto alla valutazione di quattro fattori: la

della ricerca è garantita solo dall’affidamento a terzi specializzati, cosa che abbiamo già fatto [...]. Tuttavia, i costi sono elevatissimi e non alla portata di un piccolo comune”.

⁴⁰ A tal proposito può essere interessante registrare come più del 65% degli intervistati abbia mostrato un elevato livello di fiducia (attribuendo un punteggio pari a 5 o superiore, su una scala da 1 a 7) nella capacità degli indicatori oggettivi di performance di riflettere la qualità del servizio.

credibilità dei gap di servizio evidenziati dai cittadini⁴¹, il giudizio circa l'opportunità di intervenire, la disponibilità di sufficienti risorse finanziarie e l'intenzione vera e propria di intervenire per introdurre i miglioramenti richiesti dai cittadini ed emersi dall'indagine di customer satisfaction.

Dopo avere effettuato un'analisi fattoriale dei vari costrutti utilizzati ed avere operato una serie di regressioni sono state evidenziate le relazioni indicate nella fig. 3.6⁴².

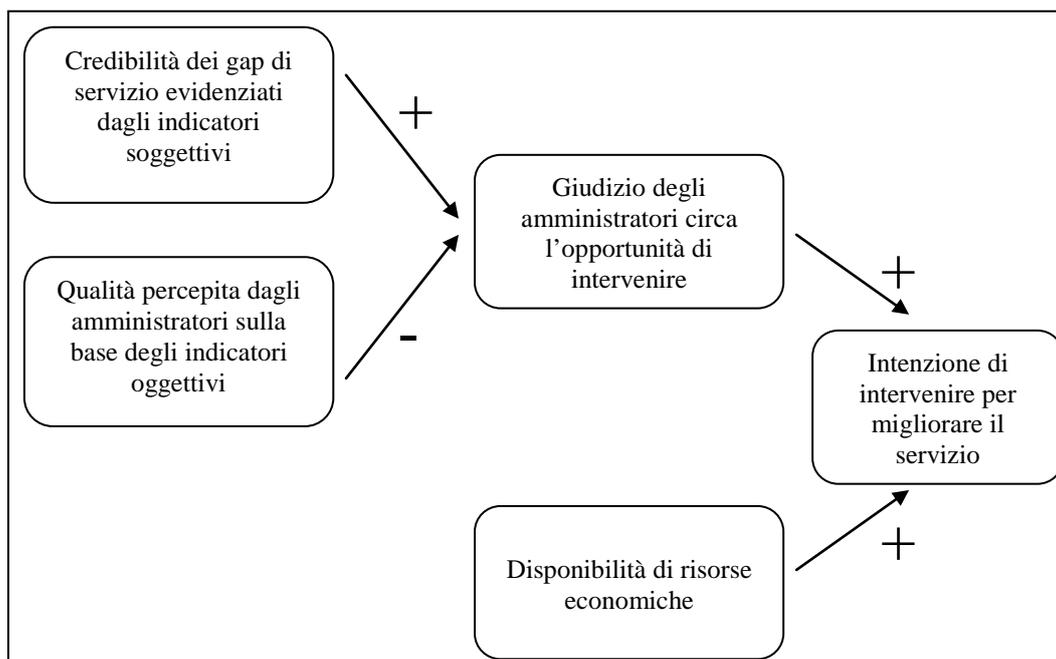


Figura 3.6 – Il modello di interazione tra indicatori soggettivi ed oggettivi ed il loro impatto sulle decisioni (i segni esprimono la proporzionalità diretta od inversa della relazione).

Fonte: ns. elaborazione da F. Cassia (2008), "Citizen Surveys Impact on Decisions in Local Government", *Journal of Services Research*, Vol 8. No 1, (forthcoming).

La fig. 3.6 mette in evidenza l'impatto che gli indicatori soggettivi di performance, ottenuti attraverso indagini di customer satisfaction, possono esercitare sulla decisione finale. Innanzitutto va osservato come il raccordo tra l'input (le informazioni) e l'output (la scelta) sia costituito dal soggetto decisore e che, pertanto, i vari indici di performance debbano passare attraverso le percezioni di tale soggetto senza potere generare un impatto diretto, ma solo mediato, sulla decisione finale. Più in dettaglio, un gap di servizio segnalato dai cittadini esercita un effetto positivo sull'utilità percepita dell'intervento da parte del decisore, purché tale carenza sia

⁴¹ Tale fattore è stato misurato attraverso affermazioni della seguente tipologia: "i cittadini hanno una buona conoscenza riguardo all'efficienza del servizio".

⁴² I risultati descritti nella fig. 3.6 rappresentano una sintesi di più ampie ed approfondite elaborazioni statistiche presentate in un articolo di prossima uscita: si veda Cassia (2008).

ritenuta credibile, cioè basata su di una effettiva conoscenza del livello di efficienza da parte degli utenti. La qualità registrata dagli indicatori oggettivi dispiega, invece, un impatto di segno negativo: quando essa appare elevata, diminuisce l'importanza percepita di investire in miglioramenti di servizio. Dal bilanciamento dei movimenti contrapposti dei due fattori citati, legati rispettivamente agli indicatori soggettivi e a quelli oggettivi, scaturisce il giudizio finale dell'Amministratore sull'utilità effettiva di eventuali interventi. Tale opinione, per trasformarsi in effettiva volontà di intervenire, deve tuttavia passare attraverso un ulteriore filtro, quello delle disponibilità delle risorse economiche, in questo competendo con una pluralità di scelte alternative (ad esempio, di attivazione di nuovi servizi, e così via).

I risultati sinteticamente richiamati risultano assai interessanti, poiché viene messo in evidenza un reale e significativo effetto statistico (seppure di secondo ordine) dei giudizi di performance espressi dai cittadini sulle scelte finali degli amministratori, delle quali viene presa in carico la complessità⁴³. In aggiunta, la ricerca (pur con le limitazioni connesse alla propria natura esplorativa) evidenzia l'interazione tra indicatori soggettivi ed oggettivi, consentendo di sciogliere, seppure parzialmente, il nodo concettuale che, considerando le due categorie come mutualmente esclusive, faceva venir meno l'utilità reale delle indagini sui bisogni e sulla soddisfazione dei cittadini, preferendo ad esse il solo impiego di parametri oggettivi.

⁴³ Del resto “le decisioni rispetto alla gestione dei servizi pubblici non possono basarsi solamente sul calcolo dei costi e dei benefici economici. Tali decisioni sono anche condizionate dalla [...] valenza sociale del servizio offerto e dalla presenza di norme e indirizzi che regolano in modo puntuale le tipologie di costi e l'entità della relativa copertura mediante tariffe”: A.A.V.V. (2001), *Misurare per decidere. La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi*, Rubbettino Editore, 2006, p. 140.

4. ALCUNE RIFLESSIONI FINALI: GOVERNO-CONSENSO OVVERO GESTIONE-SODDISFAZIONE

La ricerca ha messo in luce un quadro variegato di sensibilità nei confronti della tematica della soddisfazione del cittadino e della sua misurazione, facendo emergere alcuni interessanti spunti per quanto attiene alla comprensione delle barriere che si frappongono alla piena realizzazione dell'orientamento al cittadino ed al marketing, inteso nel significato precedentemente precisato.

Quest'ultima parte del lavoro, nel tracciare le conclusioni della ricerca, intende proporre una tesi aggiuntiva che sembra emergere dall'analisi dei dati, con l'obiettivo di fungere anche da stimolo al dibattito concettuale e teorico presentato nella sezione iniziale: un ostacolo fondamentale (e talvolta il più complesso da superare) che frena l'attivazione di processi di marketing e customer satisfaction nell'ente locale risiede nella non sufficiente chiarezza sui confini e sulle responsabilità da attribuire in proposito alle due aree, quella del governo (politico) e quella della gestione (Golinelli, 2005).

Sembrano, infatti, delinearsi in modo evidente dubbi riguardanti quale dei due nuclei citati debba dare avvio alle rilevazioni, gestirle e valutarne i risultati per progettare gli interventi più adeguati. Da un lato, l'area del governo spesso non fornisce gli stimoli necessari ad attivare processi di misurazione della customer satisfaction circa l'erogazione dei servizi⁴⁴, preferendo ad essi l'utilizzo di metodi non strutturati di interazione con i cittadini⁴⁵ ovvero, in altri casi, confondendo tali attività con la mera rilevazione del consenso elettorale. Dall'altro lato, di riflesso, l'area della gestione, anche quando in possesso di dati derivanti da indagini di customer satisfaction, si trova sovente esclusa da concrete possibilità di modifica e di controllo dei servizi e, soprattutto, tende frequentemente a preferire in ogni caso parametri oggettivi di efficienza e di efficacia del servizio, in luogo di indicatori "soggettivi".

⁴⁴ Ciò si lega anche al timore che l'esercizio di tale attività possa determinare una potenziale "invasione di campo" della parte tecnico-amministrativa rispetto alle scelte politiche.

⁴⁵ Ciò può derivare, oltre che dai limiti di risorse e competenze dell'ente, anche da un certo "sospetto" circa l'utilità delle rilevazioni di customer satisfaction. Afferma, ad esempio, un intervistato che "la valutazione del servizio da parte dei cittadini, se richiesta direttamente tramite questionari scritti, non è del tutto affidabile, innanzitutto i cittadini non possono conoscere o capire alcuni obblighi procedurali...".

Occorre, quindi, innanzitutto operare una chiara distinzione tra il consenso elettorale e la soddisfazione circa l'erogazione dei servizi⁴⁶. Pur essendo evidente che il primo passa attraverso la seconda, esso si muove con logiche diverse, facendo leva sull'effetto "annuncio" e su di un'analisi prevalentemente politica anziché tecnica (Vesci, 2006, p. 90). In aggiunta, il risultato elettorale (indicato da molti rispondenti quale approssimazione della customer satisfaction) costituisce un indicatore sintetico e complessivo, a cadenza quinquennale, che non consente un'analisi dettagliata servizio per servizio, in grado di evidenziare criticità ed opportunità di intervento.

Occorre, quindi, ripartire da una corretta comprensione della formazione dei processi decisionali nell'ente locale, avendo chiaro che le due fasi dell'indirizzo e della gestione realizzano il passaggio da condizioni generali ed astratte, che indicano fini da perseguire, all'individuazione delle scelte da applicare al caso concreto (Mele, 2006). Pur in un'ottica di integrazione tra pianificazione politica, strategica e gestionale, si rende necessario distinguere tra il ruolo del governo -indicare gli obiettivi da perseguire- e quelli della gestione -delineare le modalità più efficienti ed efficaci per raggiungere tali obiettivi-⁴⁷. A questo punto, posto che il consenso agisce quale indicatore delle priorità che l'organo politico è chiamato a mettere in agenda, occorre valutare se ed a quale livello i risultati delle indagini di customer satisfaction possano intervenire nel processo pianificatorio complessivo dell'ente locale. D'altra parte sembra evidente che, poiché il consenso passa attraverso la customer satisfaction, non appaiono equilibrate le posizioni che rivendicano la gestione di tali processi esclusivamente da parte del management. Occorre altresì prestare attenzione al fatto che tale nodo concettuale non può certamente essere risolto creando una corrispondenza tra indicatori soggettivi e governo e tra indicatori oggettivi e

⁴⁶ Osserva Gneccchi (2005, p. 72), che "la soddisfazione è sicuramente riconducibile all'esperienza diretta da parte di coloro che ricorrono al servizio pubblico, mentre il consenso raccoglie anche impressioni di terzi influenzati dalle impressioni o dalle valutazioni raccolte da utenti con i quali a vario titolo entrano in contatto".

⁴⁷ Sostiene Mele (2006, p. 54) che "i politici hanno il compito di individuare chiaramente i fini essenziali dell'organizzazione e la ripartizione delle risorse tra gli obiettivi; la dirigenza, invece, deve definire i procedimenti e le azioni, utilizzando le risorse a disposizione". Secondo Storlazzi (1998, p. 241), sarebbe quindi "difficile ipotizzare una responsabilizzazione politica relativamente alla gestione del rapporto con il mercato perchè evidentemente i politici istituzionalmente perseguono l'obiettivo di soddisfare le esigenze del mercato, ma nei loro comportamenti tende ad essere naturalmente presente un atteggiamento opportunistico di ricerca del consenso che può scontrarsi col principio aziendalistico e tecnico di gestione del rapporto con il mercato".

gestione: entrambe le tipologie di parametri possono esercitare appieno la loro utilità a tutti i diversi livelli di pianificazione.

Pare, invece, più corretto affermare che gli indicatori oggettivi e soggettivi di performance del servizio dovrebbero divenire input per le scelte della componente gestionale, quando le modificazioni da introdurre riguardino miglioramenti nelle modalità per il raggiungimento degli obiettivi indicati dall'organo politico (ad esempio, orari e modalità di erogazione di un servizio) e del governo quando le decisioni includano cambiamenti nelle priorità (ad esempio, la cessazione o l'attivazione di un servizio) e valutazioni di portata politica.

In conclusione, ciò rimanda al più ampio e generale dibattito, tuttora aperto, circa la chiara definizione delle responsabilità delle due aree dell'ente (Mussari, 1994). Per quanto attiene alle rilevazioni di customer satisfaction, sarebbe opportuno prevedere a priori (al momento della pianificazione delle indagini), processi strutturati di gestione dei risultati, individuando i centri di responsabilità per le decisioni che ne conseguiranno, così da limitare reciproche diffidenze⁴⁸. Ciò nella consapevolezza della necessità di una pianificazione concordata che vada oltre la divisione netta tra le due aree dell'ente, evitando di rivendicare la gestione della customer satisfaction in modo esclusivo.

⁴⁸ Del resto, come sottolinea Del Vecchio (2001, p. 157-158), il caso degli enti locali, con particolare riferimento ai comuni, è quello in cui la distinzione dei ruoli si presenta con connotati di maggiore problematicità [...]. Il direttore generale, massima figura dirigenziale, legata al sindaco da un rapporto fiduciario, viene più ad assumere un ruolo di raccordo tra il sindaco stesso con la giunta nel suo complesso e la dirigenza dell'ente, che una funzione piena di guida dell'azienda. La distinzione dei ruoli, in questo caso, si deve poco affidare a una improbabile separazione organizzativa, ma deve essere ricercata in due direzioni distinte”.

BIBLIOGRAFIA

A.A.V.V., *URP on line. Indagine sullo stato di attuazione degli uffici per le relazioni con il pubblico*, Rubbettino Editore, 2001.

Andreassen, T.W. (1994), "Satisfaction, Loyalty and Reputation as Indicators of Customer Orientation in the Public Sector", *International Journal of Public Sector Management*, Vol 7 No 2, pp. 16-34.

Berry, L.L., and Parasuraman, A. (1997), "Listening to the Customer – The Concept of a Service-Quality Information System", *Sloan Management Review*, Vol 38 No 3, pp. 65-76.

Borgonovi, E. (2005), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

Brondoni, S. (1999), *La comunicazione nell'azienda pubblica*, Giappichelli, Torino.

Brown, R. E., and Pyers, J. B. (1998), "Putting Teeth into the Efficiency and Effectiveness of Public Services", *Public Administration Review*, Vol 48 No 3, pp. 735-742.

Brudney, J.F., and England, R.E. (1982), "Urban Policy Making and Subjective Service Evaluations: Are They Compatible?", *Public Administration Review*, Vol 42 No 2, pp.127-135.

Caroli, M. G. (2006), "Pubblico e privato nella logica del marketing territoriale", *Sinergie*, No 70, pp. 45-63.

Carter, N. (1991), "Learning to measure performance: the use of indicators in organizations", *Public Administration*, Vol 69 No 1, pp. 85-101.

Cassia, F. (2008), "Citizen Surveys Impact on Decisions in Local Government", *Journal of Services Research*, Vol 8 No 1, (forthcoming).

Cassia, F., Miglietta, A. (2006), "Sfide di marketing per le utilities: il mercato del gas", *Management delle Utilities*, No 1, pp. 15-21.

Cassia, F., Rinaldi R. (2006), "E-communication impact on Local Government services quality: an empirical analysis", *Proceedings of the "9th Toulon-Verona Conference on Quality in Services"*, Paisley, Scotland, pp. 209-222.

Cavallone, M., Colleoni L. (1999), *Il marketing degli enti locali. Criticità, strategie, operatività*, Franco Angeli, Milano.

Cherubini, S., Eminente, G. (2005), *Marketing in Italia. Per competere nel terzo millennio*, Franco Angeli, Milano.

D. Lgs. 29 del 3 febbraio 1998.

D. Lgs. 112 del 31 marzo 1998.

D. Lgs. 267 del 18 agosto 2000 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali).

D. Lgs. 165 del 30 marzo 2001, "Testo unico in materia di pubblico impiego".

D. Lgs. 82 del 7 marzo 2005 (Codice dell'Amministrazione Digitale).

Das, M., Das, H., and Mackenzie, F. (1996), "Satisfaction with Town Services: Do User Experience and Satisfaction Count?", *Service Industries Journal*, Vol 16 No 2, pp. 191-206.

Del Vecchio, M. (2001), *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche. Economicità, controllo e valutazione dei risultati*, Egea, Milano.

Dezi, L., Gilardoni, A., Miglietta, A., Testa, F. (2005), *Economia e Management delle Imprese di Pubblica Utilità*, Cedam, Padova.

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici", 27 gennaio 1994.

Direttiva del Ministero per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e di sicurezza sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, 7 febbraio 2002.

Direttiva del Ministero per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e di sicurezza sulle semplificazioni del linguaggio dei testi amministrativi, 8 maggio 2002.

Direttiva del Ministero per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e di sicurezza sulla Customer Satisfaction, 24 marzo 2004.

Direttiva del Ministero per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e di sicurezza sulle semplificazioni del linguaggio delle pubbliche amministrazioni, 24 ottobre 2005.

Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione per una Pubblica Amministrazione di Qualità, 19 dicembre 2006.

Donnelly, M., Wisniewski, M., Dalrymple, J.F., and Curry, C. (1995), Measuring service quality in local government: the SERVQUAL approach, *International Journal of Public Sector Management*, Vol 8 No 7, pp. 15-20.

DPR n. 422 del 21 settembre 2001.

Ebdon, C., and Franklin, A. (2004), "Searching for the Role for Citizens in the Budget Process", *Public Budgeting and Finance*, Vol 24 No 1, pp. 32-49.

Fabris (2003), *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, Franco Angeli, Milano

Franzoni, S. (2004), *La corporate governance nell'ente locale*, Franco Angeli, Milano.

Franklin, A.L., and Carberry-George, B. (1999), "Analyzing How Local Governments Establish Service Priorities", *Public Budgeting and Finance*, Vol 19 No 3, pp. 31-46.

Gnecchi, F. (2005), *Market-driven management e servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino.

Golinelli, G. M. (2005), *L'approccio sistemico al governo dell'impresa, Vol I, L'impresa sistema vitale*, seconda edizione, Cedam, Padova.

Guatri, L., Vicari, S., Fiocca, R. (1999), *Marketing*, McGraw-Hill, Milano.

Yorke, D.A. (1984), "Marketing and Non-Profit Marketing Organisations", *European Journal of Marketing*, Vol 18 No 2, pp. 17-22.

Kelly, J.M. (2005), "The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol 65 No 1, pp. 76-84.

Kotler, P., Armstrong, G., Saunders, J., Wong, V. (2002), *Principles of Marketing, Third European Edition*, Prentice Hall, Harlow.

Kotler, P., Andreasen, A. (1991), *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations*, IV ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Kotler, P., and Levy, S.J. (1969), "Broadening the concept of marketing", *Journal of Marketing*, Vol 33 No , pp. 10-15.

Kouzmin, A., Löffler, E., Klages, H., and Korac-Kakabadse, N. (1999), "Benchmarking and performance measurement in public sectors. Towards learning for agency effectiveness", *International Journal of Public Sector Management*, Vol 12 No 2, pp. 121-144.

Legge n. 150 del 7 giugno 2000.

Lunde, B.S. (1993), "When Being Perfect Is Not Enough", *Marketing Research*, Vol 5 No 1, pp. 24-28.

Marino, A. (2002), *Marketing, Customer satisfaction e qualità esterna nelle aziende sanitarie e socio-assistenziali*, Università degli Studi di Bergamo.

Mele, R. (2006), "La formazione delle scelte ed i processi decisionali tra i poteri dello stato", in Mele, R., Storlazzi, A. (a cura di), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova.

Mele, R. (2003), *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova.

Melkers, J., and Thomas, J.C. (1998), "What do Administrators Think Citizens Think? Administrator Predictions as an Adjunct to Citizen Surveys", *Public Administration Review*, Vol 58 No 4, pp. 327-334.

Miller, T.I., and Miller, M.A. (1991), "Standards of Excellence: U.S. Residents' Evaluations of Local Government Services", *Public Administration Review*, Vol 51 No 6, pp. 503-514.

Mussari, R. (1994), *Il Management delle aziende pubbliche. Profili teorici*, Cedam, Padova.

Navaratnam, K.K., and Harris, B. (1995), "Quality process analysis: a technique for management in the public sector", *International Journal of Public Sector Management*, Vol 8 No 1, pp. 11-19.

Page, S. (2005), "What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services", *Public Administration Review*, Vol 65 No 6, pp. 713-727.

Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., and Berry, L.L. (1985), "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research", *Journal of Marketing*, Vol 49 No 4, pp. 41-50.

Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., and Berry, L.L. (1988), "SERVQUAL: a multiple-item scale for measuring consumers perceptions of service quality", *Journal of Retailing*, Vol 64 No 1, pp. 12-40.

Parasuraman, A., Berry, L.L., and Zeithaml, V.A. (1991), "Refinement and Reassessment of SERVQUAL Scale", *Journal of Retailing*, Vol 67 No 4, pp. 420-450.

Parasuraman, A., Zeithaml, V.A., and Berry, L.L. (1994), "Reassessment of Expectations as a Comparison Standard in Measuring Service Quality: Implications for Further Research", *Journal of Marketing*, Vol 58 No 1, pp. 111-124.

Politt, C. (1988), "Bringing consumers into performance measurement", *Policy and Politics*, Vol 16 No 2, pp. 77-87.

Redman, T., Mathews, B., and Snape, E. (1995), "Quality management in services: is the public sector keeping pace?", *International Journal of Public Sector Management*, Vol 8 No 7, pp. 21-34.

Ritchie, J.R.B., and Labr que, R.J. (1975), "Marketing research and public policy: a functional perspective", *Journal of Marketing*, Vol 39, No 3, pp. 12-19.

Roth, V.J., and Bozinoff, L. (1989), "Consumer Satisfaction with Government Services", *Service Industries Journal*, Vol 9 No 4, pp. 29-43.

Skelcher, C. (1992), "Improving the quality of local public services", *Service Industries Journal*, Vol 12 No 4, pp. 463-477.

Stipak, B. (1980), "Local Governments' Use of Citizen Surveys", *Public Administration Review*, Vol 40 No 5, pp. 521-525.

Storlazzi A. (1998), *L'azienda comune. Orientamenti strategici, organizzativi e di marketing*, Cedam, Padova.

Storlazzi, A. (2006), "L'innovazione e lo sviluppo strategico collegato alle esigenze dei cittadini", in Mele, R., Storlazzi, A. (a cura di), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova.

Swindell, D. (2005), "Performance Measurement Versus City Service Satisfaction: Intra-City Variations in Quality?", *Social Science Quarterly*, Vol. 86 No 3, pp. 704-723.

Swiss, J. E. (1992), "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government", *Public Administration Review*, Vol 52 No 4, pp. 356-362.

Vesci, M. (2006), "I processi strategici e i processi politici nella pubblica amministrazione", in Mele, R., Storlazzi, A. (a cura di), *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova.

Watson, D.J., Juster, R.J., and Johnson G.W. (1991), "Institutionalized Use of Citizen Surveys in the Budgetary and Policy-Making Processes: A Small City Case Study", *Public Administration Review*, Vol 51 No 3, pp. 232-239.

Williams, C.S., Saunders, M.N.K., and Staughton, R.V.W. (1999), "Understanding service quality in the new public sector. An exploration of relationships in the process of funding social housing", *International Journal of Public Sector Management*, Vol 12 No 4, pp. 366-379.

Wisniewski, M. (2001), "Assessing customer satisfaction with local authority services using SERVQUAL", *Total Quality Management*, Vol 12 No 7&8, pp. 995-1002.