



Commenti al programma dell'UNIONE

MISURARE LA QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI ED IL GRADO DI SODDISFAZIONE DEI CITTADINI: STATO DELL'ARTE E PROPOSTE DI INTERVENTO

di Alessandra de Marco

La qualità dei servizi e delle prestazioni erogate dalle pubbliche amministrazioni è una delle priorità strategiche del programma dell'Unione. Nei Paesi che nell'ultimo decennio hanno investito concretamente sulla qualità dei servizi pubblici, le nuove tecnologie sono state utilizzate per ripensare dall'interno il funzionamento delle amministrazioni e offrire ai cittadini ed alle imprese servizi personalizzati e con possibilità di accesso differenziate. In questi contesti, la riprogettazione dei servizi pubblici è stata fondata sull'adozione di un orientamento al cliente, che si concretizza nel porre i destinatari al centro del processo di erogazione dei servizi pubblici, rilevandone sistematicamente i bisogni e le aspettative ed il grado di soddisfazione per i servizi ricevuti.

Le principali tendenze della domanda di servizi pubblici in Italia confermano l'utilità dell'adozione di un approccio di *customer satisfaction* anche nel nostro paese. Dalle indagini sui cittadini e sulle imprese svolte dal Dipartimento della Funzione Pubblica in questi anni emerge una domanda molto articolata, con segmenti che esprimono un forte interesse verso la personalizzazione degli aspetti meno tecnologici del servizio (assistenza e informazioni, orari degli sportelli) e dei canali di accesso ed erogazione. Inoltre, in presenza di risorse finanziarie limitate, è opportuno investigare le modalità per ridurre il costo dei servizi erogati senza pregiudicare la qualità.

Nonostante alcune recenti esperienze, il livello di ascolto delle esigenze dei cittadini e delle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni italiane è ancora piuttosto limitato. E' per questo che, nell'ambito delle iniziative di attuazione del programma di governo, si formula una proposta per la diffusione delle misurazioni di *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche.

La customer satisfaction e la qualità dei servizi delle amministrazioni pubbliche

La qualità di un servizio è misurabile mediante la comparazione tra le aspettative dei clienti e le prestazioni ricevute¹. Le aspettative (c.d. *qualità attesa*) sono influenzate dai bisogni personali e dall'esperienza passata (personale o raccontata da altri clienti) mentre i servizi ricevuti (*qualità erogata*), se dipendono in ampia misura dalla comprensione dei bisogni dei potenziali clienti e dal sistema di offerta dei servizi (*qualità progettata*), nel momento della erogazione sono influenzati sia da fattori contingenti e parzialmente controllabili dal fornitore (quali il comportamento del personale di *front-office*) che da condizioni esterne (quali il comportamento del cliente e il numero di clienti che richiedono una prestazione in quel momento). Ed è dall'incrocio tra la *qualità attesa* e la *qualità erogata* che si determina la *qualità percepita* dai consumatori².

In coerenza con questo modello, nel privato molte imprese di servizi utilizzano un approccio di *customer satisfaction*, che prevede la sistematica misurazione dei bisogni, delle aspettative e del grado di soddisfazione dei clienti, da utilizzare per la progettazione del sistema di erogazione delle prestazioni e per la definizione degli standard di servizio. Le risorse umane costituiscono una componente fondamentale della qualità erogata e hanno portato alla teorizzazione della “catena del valore” dei servizi per la quale servizi progettati sui bisogni e personale soddisfatto, leale e coinvolto portano alla soddisfazione dei clienti e si traducono in fedeltà (e, di conseguenza, in vendite più elevate). Ma non è tutto. Una compiuta conoscenza delle caratteristiche richieste dai clienti permette di effettuare l'analisi del valore, potenziando gli attributi ritenuti indispensabili e rilevanti ed eliminando quelli che non contribuiscono ad incrementare la soddisfazione dei clienti, con effetti positivi sui costi (e quindi sui profitti). La *customer satisfaction* assume rilevanza sempre maggiore in contesti economici caratterizzati da concorrenza crescente e bisogni dei consumatori che divengono contemporaneamente più diversificati e più evoluti nei diversi segmenti di popolazione.

L'orientamento al cliente può essere esteso anche alle pubbliche amministrazioni, per le quali è stata individuata una *Public Sector Service Value Chain*³. La fiducia dei cittadini dipende da una molteplicità di fattori, tra i quali la percezione della qualità dei servizi. Per le pubbliche amministrazioni vi è inoltre un elemento ulteriore di complessità, poiché l'obiettivo dei processi di miglioramento interno non può esaurirsi nel fornire i servizi richiesti dai cittadini ma deve ampliarsi

¹ tra gli altri: Kotler P., *Marketing Management*, Prentice Hall, 11 edition (May 2002).

² Parasuraman A., et. al., "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research", *Journal of Marketing*, Autumn, 1985.

³ Heintzman R., Marson B., "People, service and trust: is there a public sector service value chain?", *International Review of Administrative Sciences* 2005, 71: 549-575.

fino ad intercettare e dare soluzioni a bisogni inespressi, in particolar modo quelli delle fasce sociali più deboli. E' per questo che si ritiene di promuovere l'utilizzo sistematico della *customer satisfaction*, integrandola con altre tecniche di ascolto di cittadini e imprese, quali la consultazione, e utilizzando i risultati per la definizione degli standard di servizio e dei LEP.

Lo Stato dell'arte in Italia e nel mondo

L'attenzione alla qualità dei servizi pubblici ed alle azioni per perseguirla sistematicamente rappresenta ormai una priorità in molti contesti geografici. I tre paesi giudicati lo scorso anno primi nel mondo per la qualità dei servizi resi ai cittadini⁴ – Canada, USA, Regno Unito – hanno da tempo investito sul tema, affidando la responsabilità a strutture centrali dedicate che offrono alle singole amministrazioni ricerche, sostegno, strumenti comuni.

Con riferimento al contesto europeo, in un recente studio effettuato nell'ambito della cooperazione informale in materia di Funzioni Pubbliche dell'UE⁵ l'identificazione dei bisogni e la misurazione della soddisfazione dei clienti sono state individuate quali azioni necessarie per innalzare drasticamente il livello dei servizi pubblici nei paesi dell'UE, favorendo il successo della strategia di Lisbona. Da un'indagine condotta durante il semestre di Presidenza britannica è emerso che tecniche e strumenti di *customer satisfaction* sono già utilizzati o in corso di introduzione in quasi tutti i Paesi membri, anche se con metodologie molto diversificate. E' stata quindi avviata un'area di attività sulla *customer satisfaction*, prevedendo indagini pilota su più contesti nazionali e lo sviluppo di strumenti e metodologie comuni basati sulle esperienze internazionali e dei singoli Stati.

Nel nostro paese, il Dipartimento della Funzione Pubblica conduce da anni rilevazioni sulle opinioni dei cittadini e delle imprese nei confronti delle PA. Le indagini hanno fornito indicazioni sintetiche sull'apprezzamento complessivo da parte dei cittadini dell'operato delle PA, sull'evoluzione del giudizio nel tempo, sulla soddisfazione o insoddisfazione rispetto a singole componenti dei servizi (personale, attrezzature, sedi, etc..) e sui bisogni specifici di particolari segmenti socio-demografici. Non è invece al momento condotta una rilevazione distinta per singoli servizi e neanche per pubbliche amministrazioni. Inoltre, in questo tipo di rilevazioni non si prevede una distinzione dei "clienti", ovvero i concreti fruitori di un servizio, da coloro che hanno avuto

⁴ Accenture, "Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences", April 2005.

⁵ European Public Administration Network, Lisbon ad hoc group, "The EPAN contribution to the success of the Lisbon Strategy", May 2005.

pochi o limitati contatti con le PA e quindi i giudizi formulati possono essere influenzati da mix di aspettative ed esperienze con servizi differenti, erogati da PA diverse in momenti e contesti diversi. E' inoltre opportuno aggiungere che, a fronte di un interesse suscitato da queste tipologie di indagini in altri paesi europei, nella legislatura in corso i risultati delle indagini svolte sono stati considerati in misura limitata per la definizione delle azioni di *policy*.

Un interessante esperienza di misurazione della soddisfazione degli utenti di servizi pubblici è stata condotta dal Laboratorio e dal Cantiere di Innovazione sulla *Customer Satisfaction* realizzati dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito del Programma Cantieri, con il quale 38 pubbliche amministrazioni (in maggioranza Comuni) sono stati affiancati nell'effettuazione di indagini sui propri clienti. I risultati dell'esperienza sono stati utilizzati per l'emanazione, nel 2004, della Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini. Se quest'esperienza ha costituito un importante momento di confronto sul tema, tuttavia la partecipazione ai Laboratori ed al Cantiere è stata limitata ad un insieme di organizzazioni "innovatrici", mentre la Direttiva è rimasta largamente inapplicata.

Una proposta per la misurazione della *customer satisfaction* in Italia

Un sistema di misurazione della *customer satisfaction* dei pubblici servizi nel nostro paese potrebbe essere articolato su due livelli di indagine. In primo luogo, per orientare le azioni di *policy*, sarebbe utile disporre di una visione d'insieme a livello nazionale, che permetta di verificare periodicamente il giudizio dei cittadini e delle imprese. I dati dovrebbero essere disaggregabili, al fine di permettere il confronto tra i servizi offerti nei diversi territori. Nel medio periodo, il sistema dovrebbe portare all'individuazione di indicatori da utilizzare, in combinazione con altre misure di efficacia e di efficienza, per collegare la dotazione di risorse finanziarie e di personale delle amministrazioni ed i sistemi di valutazione e retribuzione della dirigenza ai risultati conseguiti.

Le singole amministrazioni centrali o locali che, direttamente o indirettamente, erogano i servizi dovrebbero invece indagare sistematicamente il grado di soddisfazione dei propri clienti ed i fattori su cui puntare per migliorare la qualità, perseguire una migliore allocazione delle risorse e aumentare il benessere per la collettività. Destinatari delle ricerche dovrebbero i clienti effettivi, ovvero cittadini e imprese che concretamente utilizzano un servizio, con ripartizione dei stessi in segmenti (anziani, famiglie, immigrati, ...) Alle amministrazioni, ed in particolar modo a quelle

locali, dovrebbe essere poi fornita la possibilità di confrontare i propri risultati con quelli di altre PA simili.

Si propone pertanto – su modello di quanto è stato realizzato in altri paesi quali il Canada ed il Regno Unito - la creazione di una struttura centrale dedicata ai “servizi incentrati sui cittadini”, che potrebbe essere incardinata presso il Dipartimento della Funzione Pubblica. Questa struttura avrebbe il compito di:

- effettuare periodicamente ricerche generali sul territorio nazionale per verificare il livello di soddisfazione complessiva dei cittadini nei confronti delle P.A., i fattori più rilevanti per la qualità percepita ed il collegamento tra le valutazioni espresse e la fiducia nelle PA; queste rilevazioni, con focalizzazioni di volta in volta diverse, avrebbero l’obiettivo di orientare le azioni di *policy* e selezionare temi e aree di innovazione da proporre alle amministrazioni;
- mettere a punto uno strumento di rilevazione comune che può essere utilizzato dalle PA per effettuare le indagini sui propri “clienti”; l’idea è di un questionario unico ma personalizzabile, che indagli sia il contenuto del servizio che i canali di accesso ed erogazione (internet, telefono, sportelli), utilizzabile con diverse modalità di raccolta dei dati (intervista di persona, per telefono, via web), adattabile alle esigenze delle diverse amministrazioni ma con un set di domande standard per permettere il confronto tra amministrazioni, settori e servizi;
- creazione di una banca dati *on-line* cui fare affluire i risultati delle rilevazioni effettuate da tutte le amministrazioni, per permettere il benchmarking fra PA;
- offrire interventi di formazione (corsi, seminari, *e-learning*) e strumenti di *knowledge management* incentrati non solo sulle metodologie e strumenti per la misurazione della *customer satisfaction*, ma più in generale sull’orientamento al cliente, sulla riprogettazione dei servizi nel back-office e nel front-office e sul collegamento della *customer satisfaction* con la qualità del servizio, con le tecniche di consultazione e con la definizione dei LEP;
- nel medio periodo, predisporre un sistema di indicatori in grado di permettere di collegare la dotazione di risorse finanziarie e di personale delle amministrazioni ed i sistemi di valutazione e retribuzione della dirigenza anche ai risultati conseguiti in termini di soddisfazione dei cittadini e delle imprese.