

CNEL

Gruppo di Lavoro Interistituzionale
sulla misurazione dell'azione amministrativa

**CUSTOMER SATISFACTION:
ATTIVITA' DELLA PA E MISURAZIONE
DEL VALORE PER IL CITTADINO**

Seminario
Sala Biblioteca del CNEL
Roma, 27 maggio 2008

Come rendere la customer satisfaction concretamente praticata

(intervento del Prof. G. Farneti¹)

giuseppe.farneti@unibo.it

¹ Giuseppe Farneti è professore ordinario di Economia Aziendale nell'Università di Bologna. Attualmente è esperto della Corte dei Conti, presidente della sezione contabilità dell'Osservatorio del Ministero dell'Interno per la finanza e la contabilità degli enti locali, è componente della Commissione Enti Pubblici del CNDC ed EC ed è coordinatore scientifico di Azienditalia.

Come rendere la customer satisfaction concretamente praticata (schema dell'intervento, una riflessione in venti punti)

1. Premessa. Le considerazioni che seguono fanno prevalente riferimento al mondo delle autonomie locali, ma si possono ritenere valide per tutte le pubbliche amministrazioni.
2. In via preliminare si deve inquadrare la customer satisfaction nell'ambito della riforma della p.a. che si è realizzata negli anni novanta. E' piuttosto evidente come la suddetta riforma, conosciuta all'estero come *new public system* sia incentrata sull'abbandono del modello burocratico per assumere quello manageriale, inteso come il modello che meglio può realizzare, nell'economia moderna, il principio costituzionale del *buon andamento* e dell'*imparzialità* dell'azione amministrativa. Si è in conseguenza passati dall'attenzione sugli adempimenti a quella sui risultati. Contemporaneamente il *focus* della responsabilità si è spostato, dall'attenzione alla sola legittimità, a quella relativa alla realizzazione delle finalità e degli obiettivi perseguiti.
3. I criteri concreti che sono a fondamento della nuova cultura sono riferibili all'efficienza, all'efficacia, all'economicità. Il modello da seguire, indicato dal legislatore, è quello di un sistema di controlli di tipo manageriale d'ispirazione anglosassone, fondato sui processi di programmazione e controllo, sui relativi strumenti contabili (da quelli obbligatori, negli enti locali il piano generale di sviluppo, i documenti della programmazione annuale e pluriennale, il piano esecutivo di gestione, la contabilità economica; a quelli facoltativi, sempre negli enti locali la pianificazione strategica che va oltre il mandato, il bilancio sociale e di mandato, i report del controllo di gestione), su un'organizzazione di tipo privatistica del lavoro, che responsabilizza gli operatori sui risultati².
4. L'efficienza considera la capacità di utilizzare le risorse al meglio. L'efficacia fa riferimento alla capacità di soddisfare i cittadini, in termini quantitativi e qualitativi, relativamente ai servizi prodotti e all'impatto sul territorio (espresso dall'ambiente naturale, sociale ed economico). L'efficacia che si considera può essere anche quella di tipo gestionale, allorché si esprime nella capacità di realizzare i propri obiettivi. L'economicità, poi, da una parte attiene alla finalizzazione stessa dell'attività amministrativa sotto il profilo economico, che è quella, facendo sintesi dell'efficienza e dell'efficacia, di utilizzare al meglio le risorse per soddisfare, nuovamente al meglio, i bisogni dei cittadini/clienti; dall'altra implica l'equilibrio fra risorse consumate e reintegrate, che è l'equilibrio costi/proventi.
5. L'efficacia può essere variamente espressa. Ad esempio negli enti locali si deve allegare al rendiconto una serie d'indicatori e, fra questi, rispetto a diversi servizi resi, quelli relativi al grado di soddisfacimento della domanda espressa. Indubbiamente in questo contesto si colloca la customer satisfaction, l'indagine che si rivolge ai cittadini e chiede agli stessi, sotto diversi profili se e in quale misura sono soddisfatti dell'attività svolta, dei servizi resi; nei loro aspetti qualitativi, ma anche con riferimento ai volumi di attività e alle tariffe.
6. La customer satisfaction è importante perché, insieme al benchmarking (sui costi e, appunto, sulla qualità; più in generale sull'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione³), è in grado di inserire nel sistema delle amministrazioni pubbliche quegli elementi di competizione che nel settore pubblico, in assenza del mercato, sarebbero altrimenti assenti.
7. Ma va subito anticipato che, affinché ciò si realizzi, si deve verificare che gli enti elaborino, il che non avviene, un'informazione corretta, esauriente e trasparente. Come dovrebbe verificarsi secondo il quadro normativo. In tal modo, si farebbe sì che i cittadini, informati,

² Per approfondire questi temi, anche rispetto a molti dei punti successivi, si veda in particolare: G. Farneti, *Economia d'Azienda*, FrancoAngeli, 2007; G. Farneti, *Ragioneria Pubblica*, FrancoAngeli 2005; G. Farneti, *Gestione e contabilità dell'ente locale*, Maggioli, 2006.

³ Cfr. la nota precedente.

sarebbero in grado di “premere” verso le migliori soluzioni, poiché tutto ciò avrebbe riflessi assai evidenti sulla politica, sul consenso elettorale.

8. Le indagini di customer satisfaction non sono difficili. Sono realizzabili con costi marginali (all’inizio, negli enti più piccoli) e poi possono essere portate avanti autonomamente, in economia. Si allega a quest’intervento quanto realizzato, nell’ambito di un progetto di cui avevo la responsabilità scientifica, nella direzione che si è delineata, in un piccolo comune, di circa 10.000 abitanti⁴. Si può verificare la completezza dei risultati e la loro significatività, come gli stessi siano utili all’interno dell’ente per individuare i concreti obiettivi da realizzare (prima attraverso il benchmarking, cioè il confronto con gli altri enti, poi nell’ambito delle politiche pubbliche che si vogliono praticare), per confrontare i risultati con gli obiettivi medesimi e, all’esterno, per comunicare nei confronti dei cittadini. In questo comune poi si sono fatte altre indagini di questo tipo, prevalentemente in modo autonomo.
9. Ciononostante, guardando al panorama italiano, quanti enti le utilizzano con continuità? Fra questi, quanti lo fanno nella direzione che si è indicata? Ancora, in quanti, purtroppo si provvede ad esternalizzare completamente questo tipo di attività in modo non trasparente, così deresponsabilizzando i propri dirigenti e i propri dipendenti? In altre parole, perché la customer satisfaction ha ancora carattere sperimentale e, spesso, è male organizzata?
10. La risposta non è semplice, ma può essere colta solamente nell’ambito delle riflessioni che si possono proporre per delineare il mancato decollo della riforma della pubblica amministrazione; mancato decollo che, per chi scrive, non è prevalentemente da attribuire a una carenza del quadro normativo⁵, ma comportamentale, che ha radici culturali e che, soprattutto, è la conseguenza di un profondo deficit nei sistemi di controllo, interni ed esterni, che non si sono curati.
11. La responsabilità di questa mancata cura, di questa disattenzione, è certamente nel deficit culturale di cui si è detto, di una politica che cerca il consenso sul quotidiano e che rifiuta qualsiasi forma di programmazione e di controllo e di un management poco professionale, demotivato, succube della politica, abituato ad operare per adempimenti e non per risultati; abituato ad utilizzare gli strumenti contabili, a partecipare ai processi di programmazione e controllo, a realizzare una gestione del personale, il tutto in termini formali, nominalistici, deresponsabilizzanti.
12. Una prima responsabilità, anch’essa di tipo culturale è da attribuire al mondo accademico, a quello delle imprese (al settore privato cioè) e a quello delle professioni. Si è così continuato a *non* “curare” il settore pubblico, considerato come un mondo a parte, condannato all’inefficienza, dominato e condizionato dalla politica, al quale si applicano canoni interpretativi e decisionali, ognuno rispetto alle aree di propria competenza, di tipo diverso rispetto a quelli che formano il proprio tradizionale bagaglio culturale. Si è pertanto verificato, ad esempio, che nel mondo accademico vi fosse un deficit di analisi; che i professionisti facenti parte degli organismi di controllo interno si adeguassero a forme di sostanziale disapplicazione del nuovo quadro normativo; che le imprese fornitrici di software non fossero spesso in grado di rispondere alle nuove esigenze, imponendo prodotti obsoleti.
13. Ma la responsabilità è anche, forse soprattutto, delle nostre Istituzioni che, fatta la riforma, non ne hanno curato la manutenzione e non si sono preoccupate che fosse applicata. Anzi, che hanno anche remato “contro”, come si è verificato spesso, ad esempio con i vari provvedimenti relativi al rinvio dei termini per l’approvazione dei bilanci negli enti locali.

⁴ Il testo viene allegato alla presente relazione e concerne, a cura di C. Gianfelici, il servizio di un nido d’infanzia.

⁵ Sul punto, cfr. anche F. Bassanini, *Sfida per Brunetta: premi legati ai risultati*, in *Corriere della Sera*, 15 maggio 2008 e B. Dente – N. Pirani, *La parabola dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato*, in *Atti del Convegno su Il sistema amministrativo a dieci anni dalla “riforma Bassanini”*, Università Roma Tre, in corso di pubblicazione.

14. Sempre con riferimento alle nostre Istituzioni si è poi verificato che i controlli esterni fossero assai deboli, non in grado di comprendere le necessità che conseguivano dalla riforma della pubblica amministrazione. Essi sono pertanto intervenuti in termini repressivi (interventi delle Procure) solamente di fronte alle più gravi patologie e non sempre; patologie che si sono verificate proprio perché si è operato in un quadro di sostanziale disapplicazione delle norme, particolarmente degli aspetti più innovativi propri di questo periodo di riforme. Oggi in Italia il quadro normativo è un “optional”, ad esempio: nel programmare e nel dare conto dei risultati⁶, nell’osservare la norma costituzionale circa l’indebitamento, nell’informare correttamente (sotto il profilo sia della completezza dell’informazione, sia di quello della regolarità contabile), nella gestione del personale.
15. In questo quadro non ci si può meravigliare che la spesa corrente cresca e che la produttività del sistema della p.a. non si sviluppi come dovrebbe, riflettendosi negativamente su quella del “sistema Italia”.
16. I controlli esterni possono certamente al riguardo svolgere una funzione di “rompighiaccio” rispetto al circuito perverso che abbiamo delineato. Non è un caso che, per quanto riguarda le amministrazioni locali, il controllo collaborativo della Corte dei Conti stia avendo effetti assai positivi, anche perché di carattere generale e rivolto ai Consigli degli Enti. Questa è certamente una strada da seguire e può costituire un primo esempio sul cosa si può fare per iniziare a individuare una concreta soluzione. Tanto più che siamo agli inizi di questa sperimentazione. Essa ad esempio non si è ancora rivolta in modo organico all’analisi del funzionamento del sistema dei controlli interni, che si rende necessario, come una priorità assoluta⁷.
17. E siamo arrivati al dunque. Il sistema dei controlli interni, che deve essere indotto a funzionare. Le sollecitazioni da parte dei controlli esterni sono sì indispensabili, ma non possono essere sostitutive di quelli interni.
18. Nei controlli interni (la denominazione “controlli” non deve fare pensare ai controlli di tipo tradizionale, in quest’ambito si sta infatti utilizzando, prevalentemente, la terminologia anglosassone, che vede il controllo come “guida”) vi è infatti il riferimento alla programmazione e al controllo, sia nella dimensione strategica sia in quella di breve termine, dunque alla delineazione degli obiettivi (in grado di affermare i principi di efficienza, efficacia ed economicità della gestione) e alla verifica dei risultati⁸. Ma vi è anche il riferimento a una corretta, completa e trasparente informazione rivolta ai cittadini. Così come vi è quello di un’effettiva valutazione dei risultati e dunque anche delle indennità (parte variabile dello stipendio) che possono al riguardo essere riconosciute ai responsabili. Questa è la parte della riforma che deve essere specificatamente curata. In questa vi è l’innovazione e la modernità (riconosciutaci in ambito internazionale, anzi in via di assimilazione, ad esempio se si guarda a come si stanno indirizzando i principi contabili internazionali⁹) del nostro modello normativo.
19. C’è un punto, ancora, che dovrebbe esprimere una consapevolezza ancora non compiuta. Il nuovo quadro normativo è d’ispirazione manageriale. E’ cambiato in conseguenza il

⁶ Come esemplificazione si veda la ricerca, a cura di G. Farneti, C. Immordino e M. Soldati, contenuta in *Quali politiche per far fronte alla legge finanziaria e alla scarsità di risorse?*, in *Azienditalia*, n. 1, 2008.

⁷ Sugli aspetti che si sono delineati, Cfr.: G. Farneti, *Realizzare la riforma della P.A. locale, rendendo operante il sistema dei controlli*, in *Enti locali e sistema dei controlli*, a cura di G. Farneti e S. Pozzoli, Egea, 2007 ; F. Staderini, *Dall’Osservatorio una nuova stagione per gli enti locali: le proposte programmatiche* e G. Farneti, *Dall’Osservatorio una nuova stagione per gli enti locali: I punti salienti del programma*, in *Azienditalia*, n.1, 2008.

⁸ Sulla mancanza di programmazione e controllo, sull’utilizzazione nominalistica degli strumenti contabili, sul rifiuto ad elaborare una corretta informazione, cfr. le note 2 e 5.

⁹ Cfr. G. Farneti – S. Pozzoli, *Principi e sistemi contabili negli enti locali. Il panorama internazionale, le prospettive in Italia*, FrancoAngeli, 2005.

concetto di legalità. Si deve comprendere¹⁰ questa nuova realtà, ma vi sono resistenze e difficoltà culturali da parte dei diversi operatori. Oggi, infatti, rispettare le norme non implica solamente verificare la correttezza formale degli adempimenti, ma l'analisi della loro capacità, in quanto momenti dell'azione amministrativa, di produrre i concreti risultati che la normativa si propone. L'economicità della gestione è sintesi del buon governo, non è un fatto meramente tecnico, o solamente di capacità professionale, ma invece di effettivo rispetto del quadro normativo. Nel contempo va osservato che essa, implicando la migliore utilizzazione delle risorse e il migliore soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, coincide con la realizzazione del "bene comune", ed è dunque anche un fatto etico. Conseguendone che legalità, economicità, professionalità ed etica dei comportamenti si trovano, tutte, ad operare sullo stesso piano¹¹.

20. Torniamo alla customer satisfaction, come attività svolta dagli enti con continuità per verificare l'efficacia della loro azione amministrativa, in condizioni di trasparenza, in modo non autoreferenziale, sviluppata prevalentemente all'interno dell'ente, utilizzata per confrontarsi con gli altri enti, per decidere sui propri obiettivi, per verificare i risultati, per informare i cittadini.

- Questa customer satisfaction, che è la sola ad essere utile, si può realizzare solamente se la politica viene indotta, da un efficace sistema di controlli interni (a sua volta sollecitato, monitorato e verificato nella sua correttezza da quelli esterni), ad assumere, effettivamente, i voluti comportamenti di razionalità manageriale che sono imposti dallo svolgimento dei processi di programmazione e controllo, dall'utilizzazione della relativa strumentazione, dalla responsabilizzazione dei dipendenti.
- Se questi ultimi sapranno nel frattempo professionalmente adeguarsi al nuovo indirizzo della p.a., a ciò indotti, a loro volta, dai meccanismi che si sono appena delineati e dai medesimi controlli esterni.
- In particolare si rende indispensabile una corretta valutazione dell'azione amministrativa, anche, appunto, attraverso le indagini di customer satisfaction.
- Vi dovrebbe essere, esemplificando, una diffusa consapevolezza che mantenere indennità di funzione a favore di persone poste in ruoli per i quali non sono in grado di dimostrare la propria idoneità professionale; o essere beneficiari di indennità di risultato sostanzialmente distribuite "a pioggia"; o mettere in atto sistemi di valutazione puramente nominalistici (attraverso il controllo strategico, il controllo di gestione, la stessa valutazione dei dirigenti), che tutto ciò implica non solamente l'utilizzazione di risorse in modo scorretto, tali da determinare sicuramente un danno erariale¹², ma anche l'impossibilità per il sistema di funzionare, e questa è certamente la conseguenza peggiore.

¹⁰ Vogliamo ricordare alcune sentenze della Corte dei Conti che vanno in questa direzione, con riferimento al danno da disservizio e al danno da compensi corrisposti a pioggia, cfr. G. Farneti, *La responsabilità patrimoniale si è modificata. Le nuove regole per tutti gli operatori*, in *Azienditalia*. N. 11, 2002.

¹¹ Cfr. G. Farneti, *Il delinarsi di una nuova legalità*, nota precedente, p.268 e segg. e G. Farneti, *Economia d'Azienda*, cit., cap VII, *Cultura ed etica*.

¹² Cfr. la nota 9.