

MODELLI CONCETTUALI E STRUMENTI OPERATIVI
PER LA VALUTAZIONE E IL MIGLIORAMENTO
DELLA «PERFORMANCE» NELL'EROGAZIONE
DEI SERVIZI PUBBLICI IN UNA PROSPETTIVA
DI SODDISFAZIONE DELL'UTENZA

di *Carmine Bianchi**

I. L'ESIGENZA DI UNA PROSPETTIVA ORIENTATA ALL'APPRENDIMENTO
STRATEGICO NELL'ADOZIONE DEI SISTEMI DI PIANIFICAZIONE E CONTROLLO
DA PARTE DELL'AZIENDA PUBBLICA

Da più di un decennio si assiste a un crescente interesse verso i temi della qualità e dell'efficacia dei servizi pubblici, oltre che dell'efficienza dei processi sottostanti alla loro erogazione. Questo fenomeno ha le sue radici in un movimento di opinioni – denominato *New Public Management* – che, sin dall'inizio degli anni '80, in diversi Paesi del mondo, ha comportato un radicale cambiamento nel ruolo del decisore politico e di quello tecnico e nei criteri per valutare la *performance*. Sono stati adottati nuovi approcci finalizzati a supportare l'assunzione di responsabilità (*accountability*) e le decisioni, sia sul piano politico che manageriale. Questi sono stati specificamente orientati a dotare la pubblica amministrazione di sistemi formali pianificazione e controllo (P&C), mirati a supportare la misurazione della *performance*, il *benchmarking*, e una migliore allocazione delle risorse.

Sebbene nel mondo vi siano state delle esperienze positive su questo piano, spesso l'introduzione di sistemi formali di P&C ha prodotto effetti collaterali, riconducibili ai seguenti fenomeni:

- un aumento della *burocratizzazione*, in virtù di:
 - una focalizzazione sul dato, anziché sull'informazione;

* Ordinario di Economia Aziendale nell'Università di Palermo, Facoltà di Scienze Politiche, carmine.bianchi@unipa.it - www.ced4.it.

- un'attenzione eccessiva verso il rispetto di scadenze per la produzione di rapporti informativi, anziché anzitutto verso l'analisi dei fabbisogni di informazione da soddisfare;
- un'enfasi eccessivamente riposta sull'elaborazione informatica dei dati e troppo poco, invece, sull'analisi degli aspetti organizzativi;
- una *carente definizione di obiettivi, attività e indicatori di risultato*, e un basso livello di coerenza tra essi intercorrente;
- una *difficoltà di coordinamento* tra obiettivi politici e gestionali, a causa della mancanza di dialogo strategico tra il livello del governo e quello del management;
- uno *scollamento tra politiche intraprese da diverse istituzioni* operanti con diversi ruoli nell'erogazione di un dato gruppo di servizi ai cittadini e alla più ampia comunità: da ciò è andato emergendo un crescente fabbisogno di *joined-up government* (Boyle, 1999; Johnson, 2005; Pollit, 2003);
- una *sovrapposizione di obiettivi e competenze* e una mancanza di coordinamento tra diversi Ministeri o Assessorati di una medesima amministrazione preposta a un dato territorio;
- una *visione statica e parziale del sistema rilevante* per l'adozione delle politiche pubbliche e delle scelte gestionali, spesso foriera di decisioni impulsive o non ponderate, frutto di una sterile e superficiale negoziazione di risorse tra diversi stakeholders;
- una *scarsa comunicazione alla comunità* degli esiti delle politiche intraprese.

Tale approccio alla progettazione dei sistemi di P&C e al loro sviluppo applicativo è in grado di produrre una *illusione di controllo*. Ma, ancor peggio, implica anche un elevato rischio di manipolazione nella definizione degli obiettivi e nella valutazione dei risultati.

I difetti sottostanti a questa prospettiva sono particolarmente significativi in virtù della crescente complessità e imprevedibilità che caratterizza oggi i sistemi verso i quali le politiche pubbliche si vanno a relazionare¹.

Al fine di rendere non illusorio lo sforzo profuso dalle pubbliche amministrazioni verso l'adozione di sistemi formali di P&C è, dunque, necessario adottare una prospettiva *non meccanicistica*, orientata all'*apprendimento strategico*. Tale tipo di apprendimento consiste nel dotare i decisori operanti ai

¹ Si pensi alle problematiche in tema di lavori pubblici, sanità, industria, turismo, energia, ambiente.

diversi livelli in un contesto politico-organizzativo, di una consapevolezza delle cause sottostanti ai fenomeni sui quali le loro azioni sono volte a intervenire.

Questa diversa prospettiva sottende l'esigenza di un profondo cambiamento culturale – presupposto necessario per il cambiamento nel *modus operandi* – da parte degli attori-chiave dell'azienda pubblica: è necessario focalizzare l'attenzione sull'effettivo impatto dei servizi sui cittadini e sulla più ampia comunità, piuttosto che solo le azioni intraprese dall'operatore pubblico, secondo in una tipica prospettiva *weberiana*. Ciò significa che la *performance* non può essere considerata soddisfacente solo perché le azioni del dirigente siano conformi a quanto prescritto da leggi, regole e procedure. Oggi, a causa della carenza di risorse e della proliferazione dei fabbisogni e delle attese dei cittadini verso il settore pubblico, divengono importanti anche (e specialmente) la qualità, la capacità di lavorare in rete e di coordinarsi con altre istituzioni. In questo mutato contesto, il sistema di P&C non può essere limitato alla mera considerazione di fattori di input. È necessario intraprendere un processo di miglioramento continuo e misurare gli esiti (*outputs* e *outcomes*) delle attività, in modo tale che questi rispondano meglio alle diverse istanze indirizzate verso il settore pubblico.

Ciò implica che la formulazione delle decisioni politiche non possa limitarsi a una visione di tipo *incrementale*. Essa richiede, invece, una maggiore capacità di comprendere e interpretare la *complessità dinamica*. Richiede pure una capacità di generare sinergie, di comunicare e sincronizzare strategie tra diversi «attori» coinvolti nei sistemi in cui il soggetto politico è chiamato a operare. Ciò impone l'adozione di nuovi approcci e strumenti che possano supportare una *visione condivisa dalla realtà* intorno al *sistema rilevante*, da parte dei diversi «attori» coinvolti.

Quanto sopra determina l'esigenza di nuovo approccio al *planning* e al controllo: questi devono essere considerati come unico processo *orientato all'apprendimento*. Uno sforzo significativo è richiesto al soggetto politico per delineare il quadro concettuale e le principali relazioni causali sottostanti i programmi realizzati. Al dirigente si richiede, invece, di delineare opportuni obiettivi coerenti con i fini politici, e di allocare in modo efficiente ed efficace le risorse necessarie per il loro perseguimento nel tempo. Ciò differenzia in modo sostanziale il manager pubblico dal tradizionale burocrate. La *responsabilità* è sempre al cuore della funzione manageriale. Ma questa – seppur nel rispetto del quadro normativo e delle procedure – è anzitutto collegata ai *risultati* prodotti dal dirigente. Tali risultati devono essere valutati in funzione di programmi *pro tempore* delineati e di una verifica in itinere del grado di raggiungimento degli obiettivi e della loro plausibilità, alla luce di eventuali nuovi eventi, da recepire e interpretare secondo una logica di *feed-forward* (Brunetti, 1979).

2. LE LEVE E GLI AMBITI DI INTERVENTO PER IL PERSEGUIMENTO
DI UNA PROSPETTIVA ORIENTATA ALL'APPRENDIMENTO STRATEGICO
NEL GOVERNO DELL'AZIENDA PUBBLICA

Per descrivere questo cambiamento *epocale* – tutt'oggi in atto, con ritmi e modalità diverse, in numerosi Paesi del mondo – David Osborne (Osborne - Gaebler, 1992; Osborne - Plastrik, 1997; Osborne, 2007) ha adottato un'efficace espressione figurativa – poi recepita anche dall'ONU – come quella di *reinventare il governo* delle amministrazioni pubbliche. Con tale espressione si vuole sottolineare come un cambiamento radicale di prospettiva da parte di tali amministrazioni debba necessariamente focalizzarsi su una manovra sinergica di un numero di *leve*, a partire dalle quali sia possibile modificare il «DNA» del sistema di aziende pubbliche nel quale i diversi attori-chiave sono chiamati operare. Tali *leve* di cambiamento sono ricondotte da Osborne ai seguenti elementi: 1) la strategia centrale di governo (c.d. *core strategy*); 2) il sistema di valutazione della performance (c.d. *consequences strategy*); 3) il sistema di erogazione dei servizi verso il «cliente-utente» (c.d. *customer strategy*); il sistema delle aree decisionali (c.d. *control strategy*); il sistema dei valori e la cultura dominante nell'azienda pubblica (c.d. *culture strategy*). Osborne sostiene che gli insuccessi delle amministrazioni pubbliche nell'adozione di una prospettiva di governo focalizzata sui risultati – piuttosto che solo sulle attività – derivano non tanto dall'incapacità delle risorse umane in esse operanti, quanto dall'adozione di un approccio meccanicistico al cambiamento, secondo il quale questo sarebbe possibile attraverso l'adozione di politiche isolate, nel tempo e nello spazio. Così, per esempio, è illusorio immaginare che detto cambiamento possa essere efficacemente intrapreso attraverso la sola adozione di strumenti di rilevazione e misurazione, senza agire anche sulle altre leve sopra menzionate. Altrettanto illusorio è procedere a un decentramento delle aree di responsabilità (spesso mediante la costituzione di apposite agenzie, contraddistinte da uno *status* giuridico privato) senza modificare i processi decisionali (e in particolare le relazioni tra «centro» e «periferia») e i metodi di valutazione delle prestazioni, nonché i valori culturali dominanti, tutte variabili che attengono – rispettivamente – alla *core strategy*, alla *consequences strategy* e alla *culture strategy*.

Da ciò deriva che l'adozione di una prospettiva di P&C orientata all'apprendimento strategico richiede il ricorso a un orizzonte temporale di riferimento non breve e a una prospettiva sistemica che sia in grado di fornire degli elementi utili a governare la complessità specifica dei contesti in cui si è chiamati a intervenire. Questo aspetto viene particolarmente enfatizzato da Osborne, con riferimento ai Paesi in via di sviluppo e/o a quelli caratterizzati da una pervasiva corruzione; fenomeno che costituisce al contempo un rischio e una improcrastinabile esigenza verso una maggiore autonomia decisionale dei sin-

goli «attori-chiave» operanti a stretto contatto con il cittadino-utente dei servizi pubblici².

Queste ultime considerazioni – fatte le debite proporzioni – sono proponibili anche per quanto riguarda il nostro Paese. Al *gap* culturale che tutt'oggi contraddistingue buona parte dell'amministrazione pubblica – spesso ancora orientata più agli aspetti formali che a quelli sostanziali – si aggiunge un sistema istituzionale (Borgonovi, 2002: pp. 38-39) contraddistinto da specifici connotati di complessità, che rendono «debolmente connessi» (Rebora - Meneguzzo, 1990: cap. 1) numerosi enti dislocati lungo una ideale *catena* dalla quale si può generare o distruggere valore, ai fini della erogazione dei servizi pubblici.

Immaginare che il miglioramento della *performance* nella direzione delle attese del fruitore dei servizi pubblici possa passare soltanto dagli enti ubicati *a valle* di tale catena (e magari solo dalle loro funzioni di *front-office*) è spesso illusorio, in quanto tali enti sono configurabili a loro volta come «clienti» di altri istituti operanti – spesso con funzioni di indirizzo e coordinamento, promozione, supervisione e controllo – su un ambito territoriale di ordine superiore (per es., a livello regionale o nazionale). Tale è il caso, per esempio, dei servizi sanitari, o ancora della realizzazione di opere pubbliche in ambito comunale, o anche delle politiche per l'impiego e la riqualificazione professionale. In tali contesti, un efficace processo di cambiamento, che veda la pianificazione e il controllo come leve di apprendimento strategico per il miglioramento della performance, dovrebbe convenientemente adottare una prospettiva *interistituzionale*³. Questa prospettiva dovrebbe, anzitutto, muovere dall'individuazione del «cliente-utente» al quale i «prodotti» finali dell'attività amministrativa sono destinati. A partire dai «clienti» e dai «prodotti» finali – procedendo a ritroso lungo la «catena del valore» che vede intrecciare l'attività di diverse amministrazioni tra loro sequenzialmente correlate nello svolgimento di una determinata funzione pubblica – si dovrebbero delineare i diversi «clienti», *interni* al sistema delle aziende pubbliche, che ricevono dalle unità *a monte* ed erogano verso le unità *a valle* corrispondenti «prodotti» dell'attività amministrativa, strumentali all'erogazione del «prodotto-servizio» al cliente-utente finale.

In questa prospettiva, il perseguimento di un miglioramento dei livelli di soddisfazione dell'utenza dei servizi pubblici (c.d. *customer strategy*) è subor-

² A tal riguardo, osserva Osborne (2007: p. 18), l'adozione di adeguati sistemi informativi per il controllo e la strategia, che consentano di valutare la rispondenza dei servizi pubblici alle attese dell'utenza e della cittadinanza, e di alimentare un orientamento ai risultati e una trasparenza dell'amministrazione pubblica, rappresenta – unitamente all'azione punitiva verso l'illegalità – la «via maestra» da intraprendere.

³ L'adozione di tale prospettiva è riconducibile a quanto evidenziato in: Staes - Thijs (2009), cap. 3.

dinato non soltanto alla capacità di cogliere e misurare i fattori che maggiormente influenzano tale gradimento, ma anche alla capacità di incidere sul medesimo. A ben vedere, tale capacità spesso dipende sia dalla possibilità di intervenire sui processi gestionali che collegano le unità di *back-office* con quelle di *front-office*, nell'ambito dell'ente che direttamente eroga il servizio al «cliente» finale, sia dall'efficace raccordo di tale intervento con il più ampio sistema (politico, interistituzionale, e interaziendale) sottostante. In particolare, nell'ambito di tale sistema si devono individuare gli «attori-chiave» preposti allo svolgimento dei processi amministrativi, nell'ambito delle diverse istituzioni operanti con funzioni di indirizzo, coordinamento, supporto e controllo, quasi fossero delle unità di *back-office*, rispetto all'istituzione operante *a valle* ai fini dell'erogazione del «prodotto» finale. Quindi, il perseguimento di una strategia di razionalizzazione e miglioramento del sistema di servizio – connessa alla valutazione del livello di soddisfazione dell'utenza – che focalizzi la leva della responsabilità e della «resa di conto» solo sul segmento terminale della catena del valore suddetta, rischia di non produrre gli effetti desiderati. Questi potrebbero essere plausibilmente generati, adottando una più ampia prospettiva di analisi e di intervento (che sottenda, peraltro, un orizzonte temporale sufficientemente lungo), in funzione della quale sia possibile agire sinergicamente sulle cinque leve di cambiamento strategico precedentemente menzionate, con riferimento a un sistema rilevante i cui confini travalicano quelli della singola istituzione operante a diretto contatto con il cliente-utente.

Da ciò consegue che l'adozione di politiche e strategie orientate al miglioramento della *performance* nell'erogazione dei servizi pubblici in una prospettiva di soddisfazione dell'utenza richiede il ricorso a idonei modelli concettuali e a strumenti operativi, che consentano di acquisire una opportuna «chiave di lettura» della realtà sulla quale si desidera intervenire. Tali modelli e strumenti devono essere in grado di attivare dei processi di apprendimento strategico che coinvolgano i soggetti operanti in un sistema i cui confini spesso travalicano quelli delle unità a diretto contatto con l'utenza finale.

Il presente lavoro intende fornire un contributo in tale direzione.

3. SUI LIMITI DELLE TECNICHE STATISTICHE QUALI UNICI STRUMENTI DI VALUTAZIONE E MIGLIORAMENTO DELLA «PERFORMANCE» NELL'EROGAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI IN UNA PROSPETTIVA DI SODDISFAZIONE DELL'UTENZA

Un'importante conseguenza delle argomentazioni sopra sviluppate è che i modelli e gli strumenti operativi utili ai fini qui considerati assai difficilmen-

te possono essere fondati solo su analisi statistiche – per esempio, i c.d. modelli *Servqual* (Zeithaml - Parasuraman - Berry L., 1991), *KANO*, *ECSI2000* (Renzi, 2007). Tali approcci metodologici prevedono essenzialmente il ricorso a tecniche di campionatura e trattamento dei dati, al fine di poter trarre degli elementi a supporto degli interventi nei processi immediatamente sottostanti l'erogazione dei servizi oggetto di valutazione.

Questo è l'orientamento essenzialmente adottato dal programma «Cantieri», intrapreso nel 2002 sotto gli auspici del dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio, con lo scopo di accelerare i processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche e dare loro concretezza. Nell'ambito di tale programma è stata avviata un'attività di sperimentazione che ha coinvolto, solo per il tema della *customer satisfaction*, 92 amministrazioni italiane, che comprendono Comuni, Province, aziende sanitarie, istituti previdenziali e di pubblica assistenza (Tanese - Negro - Gramigna, 2003). Questo programma ha delineato la *customer satisfaction* come «un sistema di ascolto che prevede diverse modalità di interazione con il cittadino e richiede l'uso metodologicamente corretto di diversi strumenti (quali per esempio interviste e *focus group*), e soprattutto la gestione attenta e rigorosa di tutte le fasi che precedono e seguono la raccolta dei dati» (Tanese - Negro - Gramigna, 2003: p. 28). Il laboratorio «Cantieri» ha operato attraverso quattro gruppi di lavoro, focalizzati sulla definizione di un approccio metodologico per la misurazione e valutazione della *customer satisfaction* nei servizi di *front-office*, nei servizi sanitari e in quelli rivolti agli anziani⁴.

L'attenzione al tema della soddisfazione dell'utenza dei servizi pubblici e la ricerca di metodi e strumenti idonei alla misurazione e al miglioramento della stessa non è, comunque, nuova nel nostro Paese. Già il D.Lgs. 29/93 disponeva l'istituzione di appositi uffici di relazione con il pubblico da parte delle diverse amministrazioni. Successivamente, la direttiva del Presidente del Consiglio del 27/1/94, statuiva taluni principi fondamentali (eguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia) per l'erogazione dei servizi pubblici e prevedeva che le amministrazioni si adoperassero per individuare i fattori da cui dipende la qualità del servizio e, sulla base di questi, adottassero e pubblicassero opportuni standard da rispettare.

Ancora, la L. 59/97, delegando il Governo per il conferimento di funzioni e compiti a Regioni ed Enti Locali, per la riforma della pubblica amministrazione e l'semplificazione amministrativa, prevedeva l'istituzione di «sistemi per la valutazione... dei risultati dell'attività amministrativa e dei servizi

⁴ Benché la rilevazione fosse focalizzata sulle unità di *front-office*, i gruppi di lavoro hanno coinvolto anche quelle di *back-office*.

pubblici favorendo ulteriormente l'adozione di carte dei servizi e assicurando in ogni caso sanzioni per la loro violazione» (Mussari, 1997).

In epoca successiva, la direttiva emanata dal Ministro della Funzione pubblica il 24/3/04, ha disposto un sistema organico di iniziative volte a «promuovere, diffondere e sviluppare l'introduzione nelle amministrazioni pubbliche di metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini, basati sull'ascolto e la partecipazione, finalizzati a progettare sistemi di erogazione dei servizi tarati sui bisogni effettivi». Molto opportunamente, tale direttiva ha esteso quanto disposto in ordine alla valutazione della *customer satisfaction* alla valutazione del livello di servizio al c.d. *cliente interno*, a proposito di tutte le amministrazioni pubbliche che – pur non erogando direttamente servizi al cittadino – svolgono in prevalenza funzioni di programmazione e regolazione⁵.

Più ampiamente, la *customer satisfaction* è stata considerata come un importante fattore ai fini della realizzazione della logica gestionale denominata *citizen relationship management* o CzRM (Larsen - Milakovich, 2005) e del c.d. *e-government*, la cui adozione sta sempre più pervadendo il *modus operandi* delle amministrazioni pubbliche, in ossequio ai principi del *New Public Management*. L'intento del CzRM è fornire al cittadino un tempestivo e coerente accesso alle informazioni sull'attività di governo e sui servizi erogati, ricorrendo a un sistema integrato di «canali» di comunicazione (es. e-mail, siti internet, uffici di relazione con il pubblico) che rendano *trasparente* l'operato dell'amministrazione pubblica. A tal riguardo, l'*e-government*, il CzRM e l'orientamento alla soddisfazione dell'utenza possono essere considerati come elementi sempre più specifici e tra loro connessi, la cui adozione risponde all'intento di far uscire l'azienda pubblica dall'autoreferenzialità che, per decenni, ne ha caratterizzato l'azione⁶.

⁵ Tale è il caso delle Regioni e delle Province. Per esempio, la Regione Sicilia all'inizio del 2007 ha previsto l'avvio di un metodo di lavoro volto a recepire quanto disposto dalla predetta direttiva ministeriale, attraverso: *a)* la definizione di standard di qualità e quantità delle prestazioni erogate mediante i propri dipartimenti, *b)* l'avvio di un'indagine a campione riferita ai singoli dipartimenti, finalizzata a verificare attraverso la somministrazione di questionari la percezione e le aspettative degli utenti in ordine ai servizi offerti, *c)* l'elaborazione dei risultati e la predisposizione di report che evidenzino, a mezzo di opportuni indicatori, il livello di gradimento e i punti di forza e di debolezza per ciascun servizio/prodotto reso, nonché i suggerimenti per procedere a un miglioramento delle prestazioni.

⁶ L'*e-government* come obiettivo e mezzo condiviso da parte dei Paesi europei, funzionale alla soddisfazione dell'utenza emerge in modo significativo dal programma di medio termine 2004-2005 per la cooperazione nelle amministrazioni pubbliche, preparato dalla *troika* Grecia, Italia e Olanda, in vista del perseguimento delle c.d. *Strategie di Lisbona*. Nel documento in oggetto si legge: «Le diverse organizzazioni pubbliche dovrebbero cooperare maggiormente per migliorare l'erogazione dei servizi, la soddisfazione del cliente, e aumentare l'efficacia del settore pubblico» (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2003: p. 10).

A sottolineare tali stretti collegamenti, le linee strategiche tracciate nel marzo 2007 dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2007), espressamente menzionano l'obiettivo strategico di adottare un approccio sistemico per la crescita e la misurazione della qualità e dell'efficienza dei processi nella Pubblica Amministrazione. A tal riguardo, in particolare, tale documento esplicita la necessità di porre il cittadino al centro del sistema di erogazione dei servizi. Al fine di promuovere iniziative nelle amministrazioni pubbliche, finalizzate alla misurazione e valutazione della *customer satisfaction*, il CNIPA (Centro Nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione, 2007) ha istituito un centro di competenza sulla qualità dei servizi on-line⁷.

Rilevante importanza è stata attribuita, altresì, al tema della *customer satisfaction* ai fini della redazione del c.d. «bilancio sociale» da parte delle amministrazioni pubbliche, come previsto dalla direttiva emanata dal Ministro della Funzione Pubblica il 17/2/06, anche sulla base del sopra citato programma «Cantieri» (Tanese, 2004: pp. 184-186).

In epoca più recente, la L. 15/09 e il successivo D.Lgs. 150/09 hanno focalizzato la crucialità della soddisfazione dell'utenza, ai fini del miglioramento dei servizi pubblici. In particolare, l'art. 4 della L. 15/09 – con riferimento a «principi e criteri in materia di valutazione delle strutture e del personale delle amministrazioni pubbliche e di azione collettiva» – ha strettamente connesso la valutazione della performance del settore pubblico alla finalità di assicurare «elevati standard qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture» (comma 1). Tale disposizione appare altamente condivisibile, sia per il riferimento all'*intero procedimento* – piuttosto che soltanto alla erogazione del servizio dall'unità di *front-office* all'utente finale – sia per l'enfasi posta sul nesso intercorrente tra performance e soddisfazione dell'utenza finale.

Un'ulteriore implicazione di questa norma in merito al tema trattato risiede nell'enfasi su due principi tra loro strettamente connessi, orientati a tutelare il cittadino verso il settore pubblico: la tutela giurisdizionale e la trasparenza.

Il primo principio comporta che gli interessati possano avvalersi di mezzi di tutela giurisdizionale nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostino dagli *standard* qualitativi ed economici fissati o che violino le norme preposte al loro operato.

⁷ In attuazione di quanto disposto dal D.Lgs. 177 del 1 dicembre 2009, il CNIPA è stato trasformato in «DigitPA - Ente nazionale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione».

Il secondo principio comporta in particolare l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di:

1. individuare sistemi di valutazione diretti a rilevare, anche mediante ricognizione e utilizzo delle fonti informative in materia, nonché con il coinvolgimento degli utenti, la corrispondenza dei servizi e dei prodotti resi a oggettivi *standard* di qualità;
2. predisporre, in via preventiva, gli obiettivi che l'amministrazione si pone per ciascun anno e di rilevare, in via consuntiva, quanta parte degli obiettivi dell'anno precedente è stata effettivamente conseguita, assicurandone la pubblicità per i cittadini;
3. organizzare confronti pubblici annuali sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento;
4. promuovere il confronto tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni (*benchmarking*);
5. assicurare la totale accessibilità dei dati relativi ai servizi resi dalla pubblica amministrazione tramite la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni operate da ciascuna pubblica amministrazione.

In sintesi, la trasparenza viene qui intesa come «accessibilità totale... delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità» (L. 15/09, art. 4).

In attuazione di questi principi, il D.Lgs. 150/09 ha disposto, in particolare, che:

- a. la misurazione e valutazione della performance nel settore pubblico siano volte al miglioramento della qualità dei servizi offerti (art. 3, c. 1);
- b. la fase conclusiva del ciclo di gestione della performance risieda nella rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi (art. 4, c. 2);
- c. il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa debba fondarsi sull'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività e debba anche riguardare lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi (art. 8);

- d. ogni amministrazione adotti un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente e garantisca la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance (art. 11).

Al fine di poter concretamente perseguire l'attuazione dei suddetti principi, si ritiene tuttavia essenziale affrontare taluni aspetti di metodo, cioè:

1. il concetto di utenza, con riferimento al settore pubblico, non può essere soltanto ricondotto al cittadino o alla persona giuridica che interagisce con l'amministrazione pubblica. Esso dovrebbe essere esteso alla collettività, alla quale un'ampia gamma di servizi pubblici a «utilità condivisa» (per esempio, la sicurezza) è rivolta, e al cui interesse gli specifici interessi individuali sono subordinati. Peraltro, come già accennato, data l'articolazione della «catena del valore» nel settore pubblico, al fine di poter concretamente individuare i fattori attraverso i quali sia possibile influenzare le prestazioni erogate all'utenza finale, è essenziale estendere il concetto di utenza alle unità operanti all'interno della pubblica amministrazione (c.d. clienti interni). Il volume e la qualità delle prestazioni ricevute da altre unità operanti a monte, influenzerà i servizi da esse erogati, in vista dell'erogazione di determinato servizio all'utenza finale;
2. il principio attraverso cui si garantisce all'utenza la possibilità di avvalersi di mezzi di tutela giurisdizionale, o di accedere alle informazioni necessarie, non costituisce in sé garanzia né che le informazioni acquisite dall'esterno siano rilevanti al fine di poter supportare l'esercizio dei diritti che si intende tutelare, né che – soltanto sulla base dei rilievi posti dall'utente – il settore pubblico possa essere in grado di migliorare i servizi nella direzione richiesta. In altri termini, qui si sottolinea come – per quanto la garanzia dell'utenza in sede giurisdizionale e in ottica di trasparenza esterna – costituisca un principio imprescindibile, il pieno soddisfacimento di tale principio non può che implicare l'esistenza di un efficace sistema, sviluppato *all'interno* di ciascuna amministrazione pubblica, volto a presidiare il ciclo della gestione della performance. La presenza di un sistema di P&C inadatto ad alimentare la rilevazione di indicatori di prestazione rilevanti per le decisioni dei diversi soggetti (interni ed esterni) interessati alla loro acquisizione, renderebbe poco praticabile nei fatti una tutela dell'utenza soltanto baricentrata sulla prospettiva *esterna*, rispetto alla pubblica amministrazione.

Le applicazioni di analisi della soddisfazione dell'utenza nei servizi pubblici sono state finora maggiormente focalizzate sulle unità operanti a diretto con-

tatto con il cittadino (Cristofaretti - Malanca, 2001; Leone, 2003). In questa prospettiva appare orientata la sperimentazione avviata dal Dipartimento della Funzione Pubblica con il progetto denominato «Mettiamoci la faccia» e con il progetto «MiglioraPA» (MiglioraPA, 2011).

Pur nell'ambito di una medesima azienda pubblica, l'allargamento della prospettiva d'indagine verso un maggior coordinamento con le unità di *back-office*, presenta non di rado maggiori problemi. Le difficoltà aumentano significativamente quando ci si propone di raccordare l'azione di aziende operanti nel segmento *a valle* con altre aziende pubbliche operanti *a monte*, lungo la catena del valore che conduce all'erogazione del servizio all'utente finale. Tali difficoltà dipendono anche dal fatto che le tecniche di rilevazione e analisi statistica, da sole, non sono sufficienti ad alimentare un'analisi più profonda, che implichi la individuazione:

- dei «prodotti» e dei sottostanti processi costituenti l'*ossatura* del sistema di erogazione del servizio;
- degli indicatori di prestazione, intermedi e finali, che consentano da un lato di misurare i progressi compiuti in vista del miglioramento dei livelli qualitativi dell'offerta e dell'efficienza operativa, e dall'altro di calibrare opportunamente i meccanismi di incentivo;
- delle aree di responsabilità e delle leve di intervento disponibili per influenzare i risultati nella direzione attesa;
- della frequenza con cui procedere alla rilevazione della *performance*, anche al fine di innescare meccanismi di *feed-forward* nel processo di programmazione e controllo;
- dell'assetto del sistema istituzionale e di quello politico, sottostanti al sistema aziendale, con riferimento ai servizi erogati da un sistema di enti «debolmente connessi» tra loro, nel compimento di una determinata funzione pubblica.

Una prospettiva, di matrice economico-aziendale, volta a delineare in modo sistematico gli elementi sopra menzionati, può consentire un raccordo dei sistemi di misurazione e valutazione della *customer satisfaction* con quelli di P&C, e con il più ampio sistema di controllo organizzativo (Bergamin Barbatto, 1991: pp. 54-57).

Con quanto sopra non si intende sostenere l'inutilità delle applicazioni sinora prevalentemente sviluppate, caratterizzate sia da una prospettiva limitata a singole amministrazioni e/o parti di esse a diretto contatto con l'utenza finale, sia da uno spiccato ricorso a strumentazioni statistiche. È indubbio che, con riferimento ai contesti contraddistinti da una relativa autonomia

delle periferie, qualunque iniziativa locale basata sulle capacità di singoli politici o dirigenti è potenzialmente in grado di produrre effetti positivi, seppur circoscritti⁸. Tuttavia, è anche vero che un cambiamento limitato al segmento terminale del più ampio sistema rilevante, sottostante all'erogazione di un dato servizio pubblico – o comunque un cambiamento asincrono e/o tale da non raccordare i sistemi di *customer satisfaction* a quelli di P&C e, più ampiamente, di controllo organizzativo – rischia di generare effetti indesiderati di demotivazione degli attori-chiave coinvolti. E ciò a motivo di vincoli di ordine superiore, di incoerenze nel coordinamento del sistema di ruoli/responsabilità riferiti ai diversi enti tra loro connessi, di disfunzionalità nello svolgimento dei processi gestionali, di scarso orientamento ai risultati (specialmente nelle unità che operano lontano dall'utenza finale). Questi rischi assumono un peso significativo per numerosi servizi pubblici: si pensi, per esempio, alla viscosità strutturale al cambiamento che caratterizza la problematica dello smaltimento e trattamento dei rifiuti, tema purtroppo di grande attualità nel nostro Paese.

4. L'INDIVIDUAZIONE DI «PRODOTTI», «CLIENTI», PROCESSI, AREE RESPONSABILITÀ E CORRELATIVI INDICATORI DI PRESTAZIONE LUNGO LA «CATENA DEL VALORE» SOTTOSTANTE ALLA EROGAZIONE DI UN DATO SISTEMA DI SERVIZIO

4.1. LA NECESSITÀ DI UNA PONDERATA INDIVIDUAZIONE DEI CONFINI DEL SISTEMA ANALIZZATO

Dalle suddette osservazioni emerge come – ai fini della formulazione delle politiche di *customer satisfaction* – l'erogazione di un «prodotto-servizio» derivante da una *catena del valore* che veda intrecciare diverse istituzioni, tutte *debolmente connesse* tra loro, implica la necessità di allargare i confini del sistema analizzato, adottando una prospettiva *inter-istituzionale*⁹. Tale è il caso, per esempio, del miglioramento delle prestazioni nella realizzazione di opere mediante l'utilizzo di risorse comunitarie stanziato attraverso il Programma Operati-

⁸ In tal senso, ci si sente di condividere il pensiero secondo il quale «l'amministrazione del futuro che desideriamo non può esistere se ogni singola organizzazione, che ne fa parte, non cambia e... ciò non avverrà mai senza l'autonomia e l'imprenditorialità di ciascun ministro, di ciascun sindaco, di ciascun ufficio» (Dente, 2007). La traduzione dall'inglese è nostra.

⁹ Tale prospettiva consente di raccordare la dimensione gestionale con quella politica, in quanto spesso le disfunzionalità riscontrate a livello gestionale – per esempio, in ordine a un carente raccordo tra un ente e l'altro ubicato nella stessa catena del valore – possono essere opportunamente governate da un soggetto politico.

vo Regionale (POR). A tal riguardo, la singola amministrazione comunale a diretto contatto con il cittadino o con l'impresa-utente, costituisce il segmento finale di una catena che vede *a monte* diverse altre unità decisionali coinvolte, con funzioni di regolazione e controllo, spesso nell'ambito di un Assessorato regionale per i Lavori Pubblici o per le infrastrutture¹⁰.

Così, ancora, riguardo alle politiche per l'immigrazione, i servizi di assistenza alle famiglie in tema di edilizia popolare o di educazione scolastica o di sostegno all'occupazione risultano reciprocamente correlati e influenzati in modo significativo dalle più ampie politiche comunitarie, nazionali e regionali sul tema in oggetto. In particolare, con riferimento alla connessa problematica dell'immigrazione clandestina, con i possibili riflessi sulla criminalità, rilevante è il nesso di tali politiche con quelle orientate a fornire servizi di pubblica sicurezza e di ordine pubblico.

Un ragionamento analogo può essere riferito alle politiche intraprese da un Assessorato regionale al Lavoro in ambito di erogazione del servizio di «borsa del lavoro»¹¹ o anche dei servizi di formazione, finalizzati a ridurre il tempo di ingresso dei neo-laureati nel mercato del lavoro. Entrambe le fattispecie risentono di forti interdipendenze tra diverse istituzioni (pubbliche e private) e tra diversi livelli di amministrazione pubblica (nazionale, regionale e provinciale). Riguardo alle politiche di formazione per la riduzione del tempo di entrata nel mercato del lavoro, notevoli risultano le interdipendenze tra ministero e assessorato regionale, tra quest'ultimo e vari intermediari quali: gli enti privati di formazione, le imprese e i destinatari dell'attività formativa, questi ultimi due configurabili – con ruoli e attese diverse – come clienti *esterni* al sistema delle aziende pubbliche coinvolte.

Simili considerazioni possono essere ancora sviluppate riguardo alle politiche di uso e razionalizzazione delle fonti di approvvigionamento idrico, a quelle di smaltimento e trattamento dei rifiuti, alle politiche autorizzative connesse alla gestione del territorio, e a quelle per il risparmio energetico e la ricerca/utilizzo di fonti alternative di energia.

A titolo di esempio, a tal riguardo, si fa osservare che – in attuazione della direttiva 2001/77/CE, l'art. 12 del D.Lgs. 387/03 ha previsto la competenza delle Regioni per il rilascio di un'autorizzazione unica alla costruzione ed eser-

¹⁰ Un'esemplificazione concreta su questo tema è illustrata nel paragrafo seguente.

¹¹ La «borsa del lavoro» (in accordo con quanto previsto dalla L. 30/03, D.Lgs. 276/03, c.d. «Riforma Biagi») costituisce un sistema telematico nazionale di servizi *on-line* realizzato per facilitare il libero incontro tra domanda e offerta di lavoro. È un sistema aperto, trasparente, gratuito, sempre aggiornato e accessibile – attraverso una rete di nodi regionali – da cittadini, imprese, pubbliche amministrazioni, intermediari privati autorizzati e accreditati per condividere risorse, informazioni, richieste, offerte attinenti al mondo del lavoro.

cizio di impianti di produzione energetica, alimentati da fonti rinnovabili. Poiché il rilascio di tale autorizzazione deve avvenire nel rispetto delle normative in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, l'Assessorato «Energia» della Regione Sicilia, attraverso un proprio servizio dipartimentale, per ciascuna richiesta pervenuta è chiamato a convocare una apposita «conferenza dei servizi» entro trenta giorni dal ricevimento dell'istanza e a concludere il procedimento unico con l'emanazione di un *decreto*, nel termine massimo di 180 giorni. Il quadro istituzionale potenzialmente coinvolto in tali «conferenze dei servizi» presenta uno spettro significativamente ampio. Questo spazia dagli assessorati regionali «Territorio e Ambiente»¹² e «Infrastrutture», alle Soprintendenze ai beni culturali, agli ispettorati dipartimentali foreste, ai Comuni, alle «Aree di sviluppo industriale», alle unità sanitarie locali, e a vari altri enti: da ENAV/ENAC, ENEL, ANAS, alle Province regionali, all'agenzia del demanio, all'aeronautica militare, ai consorzi di bonifica, e a diversi Ministeri (es. comunicazioni, difesa), ecc. In questo ambito, il Servizio «Risorse minerarie ed energetiche» del dipartimento Industria della Regione Sicilia dovrebbe operare quale «sportello unico» rispetto all'ente che effettua l'istanza. A tal riguardo, la capacità del Servizio di individuare le criticità e di informare e orientare l'utente (per esempio, in ordine ai documenti da allegare all'istanza o da integrare alla documentazione già prodotta) costituisce un primo importante fattore che influenza la qualità della prestazione erogata. Un altro importante fattore che determina il livello delle prestazioni è costituito dalla pronta e corretta individuazione delle istituzioni da convocare nella conferenza dei servizi: ciò richiede specialmente una approfondita conoscenza della legislazione applicabile e una capacità di analisi e diagnosi che consenta di individuare gli aspetti salienti di ciascuna istanza da esaminare e di accostarli correttamente agli schemi normativi, alle regolamentazioni e interpretazioni vigenti. Inoltre, assume fondamentale importanza – in ordine alla qualità della *performance* – la capacità del Servizio di procedere verso la stesura di un affidabile crono-programma delle convocazioni necessarie per dare attuazione alle conferenze dei servizi. Infine, non meno importante è l'attitudine del sistema sottostante all'erogazione delle prestazioni in oggetto a saper gestire problemi di natura politico-culturale correlati alle resistenze al cambiamento da parte dei diversi «attori» coinvolti nella pubblica amministrazione¹³.

¹² Ciò relativamente alla valutazione di impatto ambientale e alla valutazione ambientale strategica, nonché alle problematiche di tipo urbanistico.

¹³ A tal riguardo, dal 2005 a oggi, molteplici sono state le occasioni di disputa e di conflitto di competenze nella regione Sicilia tra l'assessorato all'industria ed enti quali, per esempio: l'assessorato beni culturali, le soprintendenze, l'assessorato territorio e ambiente, i Comuni. Tali

Tali resistenze – che hanno l'effetto di rallentare i tempi del procedimento e di renderne imprevedibili le evoluzioni – sono talvolta attribuibili alla *paura di perdere potere* da parte di taluni decisori pubblici, talaltra sono dovuti a una carente informazione in ordine all'interpretazione e applicazione della normativa.

4.2. L'INDIVIDUAZIONE DI «PRODOTTI» E «CLIENTI»

Pur riconoscendo le difformità degli esempi riportati, ai fini della valutazione e del miglioramento della performance in una prospettiva di *customer satisfaction*, è possibile individuare nella identificazione di «prodotti» e «clienti» una importante chiave interpretativa¹⁴.

Il «prodotto» dell'attività amministrativa assume una diversa connotazione in funzione del tipo di «cliente» al quale è destinato. Così, con riferimento al cliente *esterno* – cioè al soggetto (es. il cittadino o l'impresa) operante al di fuori della pubblica amministrazione e destinatario del servizio erogato – si individua un «prodotto» *finale* o, spesso, un *pacchetto* di prodotti *finali*¹⁵.

Come si è detto, però, non tutti i «prodotti» dell'attività amministrativa sono erogati a beneficio di «clienti» esterni. Infatti, l'attività di numerosi enti pubblici ha come risultato l'ottenimento di «prodotti» destinati a soggetti operanti al proprio *interno* o in altri enti pubblici, tutti collegati tra loro, così da costituire un sistema articolato e complesso preposto all'erogazione di un dato «prodotto» *finale* al cliente *esterno*.

Lo schema di seguito riportato esplicita come – con riferimento a un medesimo prodotto «finale» – sia spesso possibile individuare, procedendo *a ritroso*, un sistema di prodotti risultanti dall'attività amministrativa di ciascuna unità decisionale operante all'interno di istituzioni che hanno come «clienti» sol-

situazioni critiche hanno spesso condotto a sentenze da parte dell'Avvocatura dello Stato e del Consiglio di Giustizia Amministrativa, nonché a numerosi pareri dell'Ufficio legislativo della Regione Sicilia.

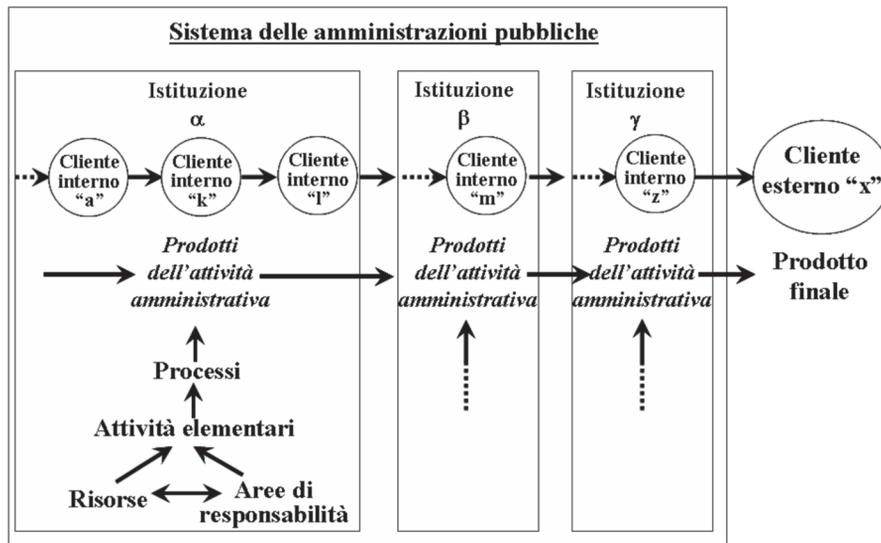
¹⁴ Con riferimento ai servizi pubblici, per «prodotto» può intendersi un risultato derivante dallo svolgimento di un processo o di una combinazione di processi, a beneficio di un determinato soggetto («cliente»). Per «cliente», può invece, intendersi un soggetto che usufruisce di un determinato «prodotto» dell'attività amministrativa.

¹⁵ Per esempio, in una Università, il diploma di laurea è un prodotto «finale» la cui premessa logica è costituita dall'erogazione, a beneficio del cliente «studente», di un *pacchetto* di prodotti «finali» logicamente e sequenzialmente collegati tra loro, come: il rilascio del numero di matricola e del certificato di immatricolazione; il rilascio di un certificato di iscrizione a nuovo anno o riguardante il piano di studi approvato o le prove di esame sostenute con i relativi voti; la realizzazione di un tirocinio o di un soggiorno all'estero (es. viaggi di istruzione, progetti Erasmus, ecc.).

tanto degli «attori» interni all'amministrazione pubblica. Talvolta questi sono costituiti da unità operanti nella medesima istituzione; in altri casi sono individuabili con riferimento a unità operanti in altre istituzioni ubicate nell'ambito dello stesso sistema delle amministrazioni pubbliche.

Sia che i «prodotti» presi in considerazione vengano erogati a beneficio del cliente *esterno*, sia che questi vengano destinati al cliente *interno*, al fine di individuare i fattori da cui dipendono i risultati conseguiti e per definire le concrete modalità di intervento per un miglioramento della *performance*, occorre esplicitare: 1) i processi sottostanti e le corrispondenti attività elementari; 2) le aree di responsabilità coinvolte; 3) le relative leve di intervento e risorse assegnate, 4) gli indicatori di risultato (Figura 1).

Figura 1 - L'INDIVIDUAZIONE DI «CLIENTI», «PRODOTTI», PROCESSI, AREE DI RESPONSABILITÀ E RISORSE QUALE FATTORE-CHIAVE PER IL MIGLIORAMENTO DELLA PERFORMANCE IN OTTICA DI SODDISFAZIONE DELL'UTENZA PER LE ISTITUZIONI OPERANTI IN UN SISTEMA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE «DEBOLMENTE CONNESSE» TRA LORO



4.3. L'INDIVIDUAZIONE DI PROCESSI, AREE DI RESPONSABILITÀ E INDICATORI DI PRESTAZIONE: DAI PRODOTTI «FINALI» AI PRODOTTI «INTERMEDI»

Con l'intento di procedere gradualmente da un livello di sintesi a uno di progressiva analisi, è necessario – con riferimento a ciascuna istituzione – esplicitare dapprima le *combinazioni di processi* («macro-processi») realizzate dalle

diverse aree di responsabilità. Per ciascun gruppo di «macro-processi» sottostanti all'ottenimento di un risultato dell'attività amministrativa a beneficio del cliente interno è possibile delineare almeno un «prodotto», che potrebbe essere definito come *intermedio*. Un prodotto *intermedio* costituisce un risultato autonomamente configurabile, erogato dalle unità di *back office* a beneficio del «cliente interno», in vista dell'ottenimento del «prodotto-servizio» finale. Tale risultato deriva dallo svolgimento di attività riconducibili a gruppi di processi omogenei ed è funzionale alle fasi successive che costituiscono la catena del valore che perviene al cittadino-utente.

Al fine di rendere selettiva l'analisi in oggetto, si ritiene che questa debba essere focalizzata sulle funzioni di *top/middle management* all'interno di ciascun ente. Le unità decisionali prese in considerazione dovrebbero essere, cioè, «di secondo livello»¹⁶. Esse rappresentano un'area cruciale per il miglioramento delle prestazioni; infatti, costituiscono un importante momento di articolazione e al contempo di sintesi dei compiti di acquisizione, coordinamento e impiego di diverse risorse, spesso attraverso altre unità sottostanti. Favorire il c.d. *empowerment* dei dirigenti operanti a tali livelli e aumentare la loro sensibilità verso l'esigenza di *rendere conto* dei risultati del loro operato, rappresenta un importante presupposto per l'efficacia di un programma di *customer satisfaction*. Senza l'esplicitazione dei risultati intermedi che dipendono dall'operato di ciascuna di queste aree decisionali e la contestuale valutazione delle leve di intervento a esse facenti capo (e, quindi, delle risorse a esse attribuibili e da queste negoziabili con la Direzione in sede di budgeting), qualunque disegno strategico rischia di rimanere inattuato. Il raccordo dell'operato di ciascuna area – preposta allo svolgimento di determinati processi, raggruppati insieme ad altri, ai fini dell'ottenimento di un determinato prodotto *intermedio* – con quello della propria Direzione, e di quest'ultima con le altre Direzioni operanti nell'ambito dello stesso ente preso in esame, consente di esplicitare i *punti nodali* da focalizzare e risolvere, per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei processi di erogazione dei servizi considerati.

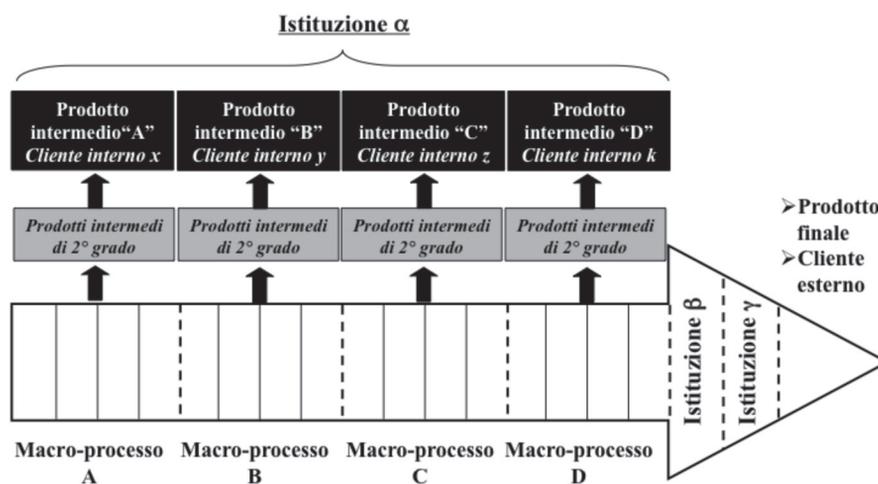
A tal fine, procedendo con un maggior livello di dettaglio, in una successiva fase d'analisi, è necessario esplicitare *i singoli processi* sottostanti a ciascuna combinazione di processi precedentemente individuata. Ciascun processo può essere alimentato dall'operato di una o più aree decisionali all'interno dell'istituzione considerata. Il risultato di ogni processo rappresenta anch'esso un prodotto dell'attività amministrativa. In questo caso, tuttavia, tale risultato non è comunque sufficiente per poter alimentare le fasi successive che si svolgono lungo la filiera. Per tale motivo, esso può essere definito come prodotto *inter-*

¹⁶ Tali unità rispondono, cioè, direttamente alla Direzione.

medio di secondo grado, cioè funzionale – spesso insieme ad altri prodotti *intermedi di pari grado* – al conseguimento di un prodotto *intermedio di grado superiore*.

Conseguentemente, l'attività amministrativa riconducibile a diverse unità di secondo livello – nell'ambito di un medesimo ente – conduce alla realizzazione di prodotti *intermedi di secondo grado*, dalla cui sintesi è possibile pervenire a un determinato prodotto *intermedio (di primo grado)*. Analogamente a quest'ultimo, il prodotto *intermedio* di secondo grado rappresenta la finalizzazione dell'attività espletata dalle unità di *back office* per la *soddisfazione* del «cliente interno» (Figura 2).

Figura 2 - L'INDIVIDUAZIONE DEL «PRODOTTO» «FINALE» E DEL CLIENTE «ESTERNO» COME PREMESSA PER L'ANALISI DEI PRODOTTI E PROCESSI CARATTERIZZANTE L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DI UNA IPOTETICA ISTITUZIONE « α » DI «BACK-OFFICE» LUNGO LA CATENA DEL VALORE SOTTOSTANTE L'EROGAZIONE DI UN DETERMINATO SERVIZIO PUBBLICO



4.4. DALLA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE DELLA SINGOLA UNITÀ A QUELLA DELL'INTERO SISTEMA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE SOTTOSTANTI ALL'EROGAZIONE DI UN DATO «PRODOTTO» «FINALE»

Se si considera l'intera catena del valore sottostante all'erogazione di un determinato prodotto *finale*, si fa osservare che, così come la soddisfazione del cliente esterno è possibile se si controllano e si influenzano i diversi *driver di performance* riferiti ai prodotti *intermedi* sottostanti, allo stesso modo un

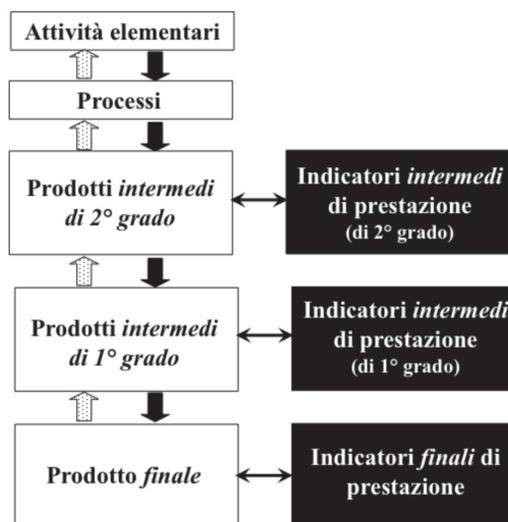
miglioramento delle prestazioni riferite a ciascun prodotto *intermedio di primo grado* è possibile attraverso il monitoraggio dei generatori di performance riferiti ai relativi prodotti *intermedi di grado inferiore*.

Pertanto, in quest'ottica, si possono individuare tre successivi «ambiti» di valutazione delle prestazioni:

- un *ambito riferito al «prodotto finale»*. Esso sottende degli *indicatori finali di prestazione*, con riferimento all'intera catena del valore sottostante alla erogazione del prodotto considerato;
- un *ambito riferito al «prodotto intermedio di primo grado»*, e quindi correlato a uno o più clienti interni alla filiera. Esso sottende degli *indicatori intermedi di prestazione*, con riferimento all'intera catena del valore sottostante alla erogazione del «prodotto» considerato;
- un *ambito riferito al «prodotto intermedio di secondo grado»*, e quindi correlato a uno o più clienti interni alla filiera, operanti nello stesso ente dal quale deriva l'erogazione del «prodotto» stesso. Anch'esso sottende degli *indicatori intermedi di prestazione* (ma di secondo grado), con riferimento all'intera catena del valore sottostante alla erogazione del prodotto considerato.

La Figura 3 evidenzia come l'individuazione di attività, processi, «prodotti» e correlativi indicatori di prestazione derivi da due tipologie di flussi aventi

Figura 3 - ATTIVITÀ, PROCESSI, «PRODOTTI» E CORRELATIVI INDICATORI DI PRESTAZIONE



direzione opposta: uno di natura *informativa*, l'altro di natura *fisica*. Il primo consente di procedere alla *mappatura* della «catena» sopra descritta, muovendo dal «prodotto» *finale* ai processi, e da questi alle attività elementari. Il secondo descrive il modo in cui l'amministrazione genera o distrugge valore, ai fini della erogazione del servizio, e quindi consente di esplicitare gli indicatori di prestazione e gli ambiti di intervento ai fini del miglioramento dei processi gestionali, in prospettiva di soddisfazione dell'utenza.

4.5. ALCUNI CRITERI GENERALI SOTTOSTANTI ALL'ADOZIONE DI POLITICHE DI VALUTAZIONE E MIGLIORAMENTO DELLA PERFORMANCE NELL'EROGAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI IN PROSPETTIVA DI «CUSTOMER SATISFACTION»

Con riferimento a un determinato «prodotto *finale*», la ricostruzione e analisi dell'intera catena del valore sopra descritta è possibile attraverso una selettiva ricognizione «sul campo» del *modus operandi* dei diversi enti competenti in materia.

Poiché l'attività amministrativa espletata dall'azienda pubblica è soggetta a un livello significativo di *normazione* che disciplina le diverse fasi e modalità operative di svolgimento dei procedimenti amministrativi, tale ricognizione dovrà anzitutto contemplare una disamina dello schema legislativo e delle regolamentazioni che definiscono il quadro istituzionale e delineano un determinato sistema di vincoli formali sottostanti al *modus operandi* delle aree decisionali.

Tuttavia, tale disamina rappresenta solo un presupposto ai fini della conoscenza del contesto di riferimento. Sulla base di tale presupposto, la ricognizione «sul campo» implica l'adozione di un approccio selettivo d'analisi, di tipo *top down*, in funzione del quale la *mappatura* delle attività delle aree decisionali e degli indicatori di risultato derivi dai fabbisogni conoscitivi perseguiti, e non invece al contrario. Una prospettiva di tipo *bottom up* potrebbe, invece, implicare una previa analisi esaustiva di attività, compiti e ruoli delle diverse unità esaminate, che – per quanto ampia, dettagliata e completa – potrebbe risultare poco simmetrica e selettiva, in ordine ai fabbisogni conoscitivi incentrati sui risultati e sulle modalità operative protese al loro miglioramento.

Sotto questo profilo, si rileva come l'adozione del secondo approccio – anziché del primo – sia spesso diffusa nell'operato delle amministrazioni pubbliche. In particolare, quando si avviano dette analisi «partendo dal basso», con l'intento di costituire anzitutto un *database*, in quanto si registra una totale assenza o una disponibilità parziale di dati (tra loro spesso asimmetrici), l'ingente massa di elementi raccolti non è di ausilio né ai fini della individuazione dei processi, né per la successiva individuazione dei «prodotti» dell'attività

amministrativa e dei correlativi indicatori di risultato. Non è, quindi, infrequente che ambiziosi programmi – aventi un’impostazione di tipo marcata-mente statistico e/o ingegneristico – dopo aver avviato una fase di progettazione e realizzazione informatica e una successiva raccolta analitica e sistematica di dati – finiscano per naufragare per la difficoltà di trasformare tali dati in informazioni *rilevanti e selettive* per i decisori, per poter alimentare le finalità conoscitive perseguite (Bianchi, 2007: par. 6).

Procedendo invece *a ritroso*, partendo cioè dai prodotti dell’attività amministrativa e individuando i relativi clienti *esterni e interni* (rispetto al singolo ente e all’intera amministrazione pubblica), è possibile intraprendere un’acquisizione selettiva di dati, possibilmente mediante interviste semi-strutturate, dirette anzitutto ai responsabili di ciascuna direzione (o unità di primo livello) e successivamente – in modo più esteso – ai loro diretti collaboratori, preposti a ciascuna unità di secondo livello. Dette interviste dovranno essere incentrate sui diversi aspetti connessi alle fasi logiche di analisi sopra descritte. In particolare, sarà utile acquisire elementi informativi sulle risorse disponibili da parte di ciascuna area decisionale, sulla flessibilità al loro impiego e all’acquisizione di nuove unità (oltre a quelle disponibili), sui vincoli derivanti dall’attività di altre aree decisionali, operanti nell’ambito della stessa o di altre amministrazioni ai fini della erogazione dei prodotti dell’attività amministrativa, sui diversi fattori (es. tempi di attesa, numero di errori, ore lavorate) in ordine ai quali sia possibile aumentare l’efficacia e l’efficienza dei processi gestionali e la qualità dei «prodotti-servizi» erogati, ecc. Questi elementi acquisiti saranno anche d’ausilio ai fini dell’individuazione degli indicatori standard di prestazione da adottare in sede di *budgeting* e di valutazione della performance a consuntivo, secondo i meccanismi di *feedback* e *feed-forward* sui quali il sistema di controllo si fonda.

Ove possibile, a tali interviste sarà opportuno affiancare apposite riunioni di lavoro (*workshops*) che coinvolgano diverse aree decisionali, preposte allo svolgimento di processi gestionali tra loro contigui o anche a «macro-processi» diversi tra loro, implicando la possibilità che – intorno a uno stesso tavolo – possano incontrarsi decisori operanti in enti diversi, anche privati. La presenza di soggetti preposti ad ambiti decisionali differenti può stimolare il confronto, la conoscenza reciproca, la ricerca dei problemi e delle possibili relative soluzioni, il miglioramento continuo. A tal fine è, però, necessario che tali riunioni di lavoro si configurino come vere e proprie sessioni finalizzate al confronto e all’apprendimento strategico e che siano dirette da un *facilitatore* (il coordinatore del progetto), che – con metodo rigoroso – alimenti e gestisca la *tensione* dei partecipanti verso l’individuazione dei punti cruciali sottostanti all’erogazione del servizio pubblico considerato. In ordine a tali aspetti, il processo

di analisi dovrebbe incentrarsi intorno alla disamina delle determinanti causali della performance, dei ritardi temporali tra cause ed effetti, di possibili discrasie o incoerenze tra obiettivi attribuiti alle diverse aree coinvolte, di eventuali anomalie nel quadro normativo e nella regolamentazione amministrativa vigente (come, per esempio, «vuoti» di potere, sovrapposizioni di ruolo, ambiguità nell'attribuzione di competenze, eccessiva rigidità di determinate procedure, ecc.), al fine di scorgere possibili strade da intraprendere in una logica sistemica, per il miglioramento delle prestazioni.

Da quanto sopra esposto è, peraltro, evidente che tale analisi «sul campo» non può prescindere da una valutazione della cultura dominante nei diversi ambiti organizzativi investigati, e delle relative possibili resistenze al cambiamento che potrebbero ostacolare – o addirittura impedire – la realizzazione di qualunque progetto orientato verso gli obiettivi qui illustrati¹⁷.

Nel paragrafo successivo, si procederà ad analizzare un esempio applicativo relativo alla metodologia di analisi delineata.

5. UN ESEMPIO DI ACCOSTAMENTO DELLE POLITICHE DI «CUSTOMER SATISFACTION» AI SISTEMI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO: LA MISURA 5.02 DEL PIANO OPERATIVO REGIONALE, NELLA PROSPETTIVA DELL'ASSESSORATO AI LAVORI PUBBLICI DELLA REGIONE SICILIA

L'esempio che qui si intende illustrare riguarda la realizzazione di opere pubbliche finanziate attraverso fondi europei¹⁸. L'analisi che verrà proposta riassume i risultati di un lavoro realizzato da chi scrive con i dirigenti dell'Assessorato ai Lavori Pubblici della Regione Sicilia, con riferimento al programma POR per gli anni 2000-2006, al fine di individuare i principali «prodotti» dell'attività amministrativa e le relative combinazioni di processi sottostanti, insieme alle principali aree decisionali coinvolte, considerando la catena del valore da cui deriva l'erogazione dei «prodotti» all'utenza finale.

All'epoca in cui il lavoro in oggetto venne realizzato, la misura POR 5.02 era riferibile al c.d. *quadro comunitario di sostegno* per le Regioni dell'obiettivo 1, attraverso cui – con la programmazione 2000-2006 – l'Italia aveva sviluppa-

¹⁷ Per tale motivo, anche sulla base delle premesse sviluppate nel precedente par. 2, è essenziale che la prospettiva adottata per la realizzazione di un progetto di valutazione e il miglioramento della performance nell'erogazione dei servizi pubblici in ottica di soddisfazione dell'utenza sia abbastanza ampia da comprendere le cinque leve di cambiamento enfatizzate da Osborne, come sopra illustrato.

¹⁸ Misura del Piano Operativo Regionale - POR 5.02, relativo alla riqualificazione urbana e al miglioramento della qualità della vita.

to un piano operativo nazionale e 14 piani operativi regionali gestiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. L'obiettivo – che riguardava direttamente le aree del Mezzogiorno d'Italia – mirava a promuovere la crescita economica e ad aumentare la competitività di lungo periodo delle regioni interessate.

Riguardo alla gestione del programma in oggetto da parte della Regione Sicilia, un problema di sostanziale rilievo, era stato sollevato dalla Corte dei Conti, nel documento di «parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana», dove venne sottolineato il significativo ritardo nello stato di attuazione della spesa alla fine del 2006. Con riferimento ai sette anni finanziati attraverso il POR, la Sicilia aveva realizzato pagamenti per un importo pari al solo 50,9% dei contributi totali ricevuti, laddove il Molise era stato in grado di raggiungere il 71,2%¹⁹.

Posto che la capacità di spesa rappresenta un indicatore intermedio e sintetico rispetto alla performance finale – essenzialmente riconducibile alla qualità, al volume, alla dislocazione, alla tipologia di opere realizzate, nonché alla loro aderenza ai fabbisogni della comunità – le problematiche sopra menzionate consentono di delineare la criticità del contesto in esame. Da qui l'esigenza di intraprendere un'analisi finalizzata a comprendere gli spazi di azione ai fini della valutazione e del miglioramento della performance nell'erogazione dei servizi in oggetto, in una prospettiva di soddisfazione dell'utenza.

Più in particolare, la finalità della misura 5.02 del POR era la riqualificazione e il rinnovamento del tessuto edilizio e urbanistico delle aree degradate e dismesse, ove ci si propone di combattere la marginalità sociale, nonché di intraprendere politiche di recupero integrato dei centri storici, per esempio attraverso la costruzione o l'ammodernamento di parchi, edifici, strade, scuole. I soggetti destinatari di tale misura sono principalmente: enti locali territoriali (es. Comuni e Province) e/o istituzionali, nonché aziende dipendenti o sottoposte a vigilanza da parte dell'amministrazione regionale o comunale. I fruitori (o clienti *esterni*) dell'intervento sono individuabili nelle imprese e nei singoli soggetti privati, destinatari finali delle risorse erogate, nonché dalla collettività che potrà beneficiare delle opere realizzate.

Le principali unità decisionali considerate, in questa fase di sviluppo dell'analisi, sono state:

¹⁹ La Corte, peraltro, aveva valutato come ottimistico questo indicatore della «capacità di spesa» dell'amministrazione regionale, in virtù dell'avvenuto utilizzo (al fine di accelerare il ricorso alle risorse comunitarie disponibili) di progetti (c.d. *coerenti* o *sponda*) originariamente finanziati con fondi regionali o statali, ma poi trasferiti a finanziamento POR, ricorrendo a un espediente meramente contabile (Corte dei Conti, 2007: pp. 156-160).

- il Dipartimento regionale «Lavori Pubblici» (LL.PP.) operante – con riferimento alla misura 5.02 – nell’ambito dell’omonimo Assessorato attraverso due principali strutture intermedie: il *Servizio 2* e l’*Area 2*;
- l’Ispettorato tecnico, operante anch’esso quale dipartimento dell’Assessorato regionale LL.PP., attraverso i propri Uffici Regionali Gare d’Appalto (c.d. UREGA), preposti alla gestione delle gare aventi un importo superiore o uguale a 1,25 milioni di Euro;
- il responsabile unico del procedimento (RUP) dell’amministrazione finanziata²⁰.

I «macro-processi» individuati, con riferimento alle unità decisionali considerate, sono stati i seguenti:

- Macro-processo «A»: Firma ed emissione del *decreto di autorizzazione a gara* da parte del Dipartimento LL.PP., a beneficio dell’amministrazione destinataria del finanziamento²¹.
- Macro-processo «B»: Monitoraggio sul bando di gara emanato dall’amministrazione destinataria del finanziamento e sull’espletamento della gare, nonché degli eventuali ricorsi, a cura degli uffici UREGA, e firma del contratto tra l’amministrazione finanziata e dell’impresa aggiudicataria;
- Macro-processo «C»: Firma ed emissione del *decreto di finanziamento* (ordine di accreditamento), con cui si dispone il primo pagamento a favore dell’Amministrazione finanziata;
- Macro-processo «D»: Monitoraggio e reporting sull’andamento dell’attività di gestione del progetto.

Di seguito si illustreranno, per ciascun «macro-processo», i principali processi e «prodotti» dell’attività amministrativa e i correlativi obiettivi e indicatori di prestazione. Tale analisi ha supportato la stesura dei «piani di azione» per il dipartimento LL.PP. e per l’Ispettorato tecnico, inclusi nella «Direttiva Asses-

²⁰ Una criticità è stata rilevata in funzione delle difficoltà di comunicazione con i RUP delle amministrazioni finanziate, e della necessità che gli uffici regionali supportino adeguatamente tale figura. Specialmente i piccoli Comuni spesso incontrano notevoli ostacoli nella individuazione di figure professionali abbastanza formate da poter gestire, senza significativi problemi, i complessi rapporti (sotto il profilo tecnico, burocratico-amministrativo, finanziario, e organizzativo) connessi alla realizzazione di un progetto.

²¹ I bandi vengono emanati per circa l’85% dei casi dalla Direzione Programmazione della Presidenza della Regione.

soriale» di indirizzo dell'attività amministrativa e della gestione per l'esercizio 2007²².

Macro-processo "A" – Decreto di autorizzazione a gara

1. Emanazione bando di gara
 2. Ricevimento, valutazione e graduatoria proposte
 3. Emanazione decreto di approvazione lista progetti ammessi a finanziamento
 4. Se il bando è stato emanato dalla "Direzione Programmazione" della Presidenza della Regione, una copia del decreto di approvazione è inviata al "Servizio 2" del Dip. LL.PP.
 5. Eventuale richiesta di documentazione integrativa dal Servizio 2 alle Amministrazioni destinatarie dei finanziamenti, che nominano un Responsabile Unico del Procedimento (RUP)
 6. Firma del decreto da parte del Direttore del Dipartimento. Ciò autorizza l'Amministrazione finanziata ad emettere il bando di gara per l'assegnazione dell'appalto.
- *Prodotto intermedio di 1° grado:* Decreto di autorizzazione a gara
 - *Prodotti intermedi di 2° grado:* Bando di gara per le amministrazioni finanziate; Decreto di approvazione della lista dei progetti ammessi a finanziamento.
 - *Obiettivo:* Ridurre il tempo di emanazione dei decreti
 - *Indicatore di performance:* Tempo effettivo/Tempo programmato di emanazione dei decreti.

Macro-processo "B" – Firma del contratto di appalto

1. Il RUP, dell'amministrazione finanziata redige il bando di gara d'appalto lavori. Se il valore delle opere non è inferiore a 1,25 milioni di Euro, l'UREGA operante presso l'Ispettorato Tecnico dell'Assessorato LL.PP., sovrintende tutte le fasi amministrative propedeutiche all'aggiudicazione dell'appalto. L'UREGA centrale espleta anche un'attività di supporto ai RUP ai fini della corretta predisposizione del bando di gara
 2. Dopo che il RUP ha emanato il bando, l'Amministrazione finanziata trasmette all'UREGA tutti i documenti necessari. L'UREGA sceglie la Commissione di valutazione e trasmette a questa i documenti atti a procedere alla aggiudicazione dell'appalto
 3. L'UREGA fornisce il necessario supporto amministrativo alla Commissione, durante i lavori di aggiudicazione della gara
 4. L'UREGA redige il verbale di gara e lo trasmette al RUP dell'Amministrazione finanziata
 5. L'UREGA effettua un monitoraggio continuo sui bandi di gara pervenuti e sulle gare espletate e cura la loro pubblicazione sul sito internet dell'Assessorato
 6. L'Amministrazione finanziata firma il contratto di appalto lavori con l'impresa aggiudicataria.
- *Prodotto intermedio di 1° grado:* Firma del contratto
 - *Prodotti intermedi di 2° grado:* Bando di gara per le imprese appaltanti; Documenti inoltrati da UREGA alla Commissione di gara; Verbali di gara inoltrati dall'UREGA al RUP dell'Amministrazione finanziata.
 - *Obiettivi:* Standardizzazione delle procedure delle Commissioni di gara; Riduzione del numero di ricorsi
 - *Indicatori di performance:* Tempi di aggiornamento effettivi/programmati banche dati su bandi, gare e sentenze; Numero di ricorsi effettivi/programmati.

²² Sulla struttura del sistema delle direttive assessoriali di indirizzo dell'attività amministrativa, con particolare riguardo alla Regione Sicilia, si veda: Bianchi C. (2004: p. 266 e segg.)

Macro-processo “C” – Decreto di finanziamento

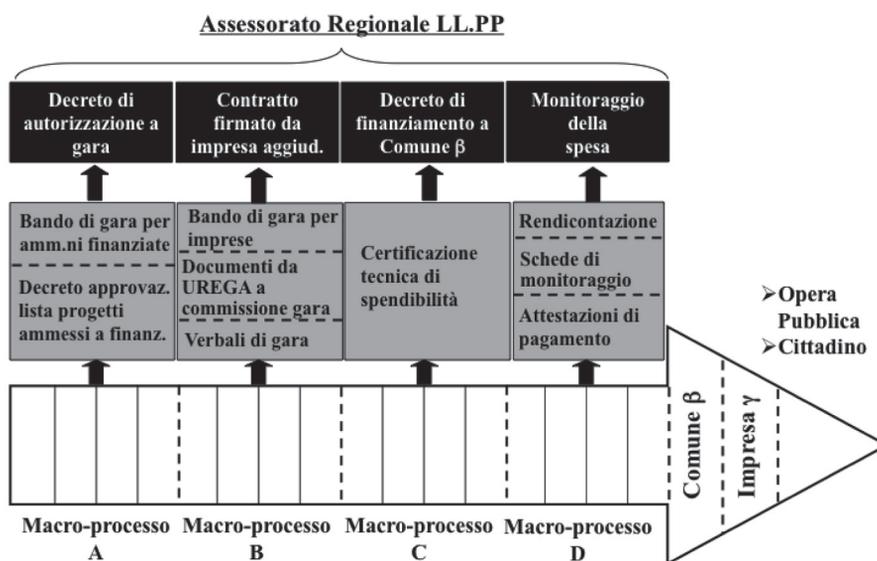
1. Il “Servizio 2” dell’Assessorato LL.PP. predispone tutti i documenti necessari per l’emanazione del decreto di finanziamento;
 2. Il “Servizio 2” convoca dei tavoli tecnici con le amministrazioni finanziate
 3. Il “Servizio 2” procede ad effettuare opportune visite presso le amministrazioni finanziate (vigilanza “in loco”)
 4. Il Direttore del Dipartimento LL.PP. firma il decreto di impegno definitivo del finanziamento
 5. Il RUP dell’Amministrazione finanziata trasmette al “Servizio 2” la “certificazione tecnica di spendibilità”, che illustra i costi attesi a fronte del primo pagamento che l’Assessorato dovrà disporre a favore dell’ente.
- *Prodotto intermedio di 1° grado:* Decreto di finanziamento
 - *Prodotti intermedi di 2° grado:* Certificazione tecnica di spendibilità.
 - *Obiettivo:* Aumento dei flussi di spesa
 - *Indicatori di performance:* “Tavoli tecnici realizzati/Tavoli tecnici programmati”; “Visite realizzate/Visite programmate”; “Tempo emissione ordine di accreditamento effettivo/Tempo emissione programmato”

Macro-processo “D” – Monitoraggio e controllo della spesa

1. Il RUP dell’Amministrazione finanziata trasmette periodicamente all’Area 2 dell’Assessorato LL.PP. i documenti di spesa (rendicontazione, schede di monitoraggio, attestazioni di pagamento)
 2. L’Area 2 redige report bimestrali, sulla base dell’attività di validazione dei dati di monitoraggio ricevuti
 3. L’Area 2 trasmette i report alla Direzione Programmazione della Presidenza della Regione. Trasmette anche le certificazioni di spesa alle autorità di pagamento e aggiorna le previsioni di spesa
 4. L’Area 2 inoltra la stessa documentazione anche al Servizio 2 dell’Assessorato LL.PP., al fine di supportarne l’attività di intervento correttivo volto all’accelerazione dei flussi di spesa.
- *Prodotto intermedio di 1° grado:* Monitoraggio
 - *Prodotti intermedi di 2° grado:* Rendicontazione; Schede di monitoraggio; Attestazioni di pagamento.
 - *Obiettivo:* Puntualità del monitoraggio e controllo della spesa
 - *Indicatori di performance:* Tempo effettivo/programmato di redazione report e inoltro certificazioni spesa a enti competenti.

Sulla base degli schemi di sintesi riguardanti i quattro macro-processi e i relativi «prodotti», obiettivi e indicatori, la Figura 4 presenta uno schema riassuntivo della «catena del valore» relativa alla realizzazione delle opere pubbliche finanziate dal programma POR.

Figura 4 - MAPPATURA «PRODOTTI/PROCESSI» RELATIVI ALLA CATENA DEL VALORE PER LA REALIZZAZIONE OPERE PUBBLICHE EX MISURA 5.02 POR SICILIA 2000-2006



6. CONCLUSIONI

L'analisi condotta ha tentato di evidenziare alcune problematiche di metodo sul tema della valutazione e del miglioramento della performance nell'erogazione dei servizi pubblici in una prospettiva di soddisfazione dell'utente. I quesiti di ricerca ai quali, con il presente lavoro, si è tentato di fornire un primo – seppur parziale – tentativo di risposta sono i seguenti:

- Quali ambiti di applicazione si presentano per la misurazione della qualità dei servizi percepita dai loro fruitori, compatibilmente con un'adeguata efficienza operativa, strumentale a una valutazione e a un miglioramento della performance dell'azienda pubblica?
- In che misura la cultura organizzativa e i sistemi di direzione delle amministrazioni pubbliche nel nostro Paese costituiscono una remora all'adozione di una prospettiva di lettura *trasversale* dei processi di erogazione del servizio, condizione indispensabile per poter scorgere il «cliente interno»? Come delineare tale soggetto? Come collegare la qualità delle sue prestazioni con quella degli altri «clienti interni» che presiedono i diversi processi tra loro inanellati fino al conseguimento del

«prodotto/servizio» erogato al fruitore finale? In che modo l'individuazione del «cliente interno» può consentire una valutazione delle prestazioni delle c.d. unità di *back office*, in un'amministrazione pubblica? Qual è il rischio che una visione amministrativo-burocratica, anziché per processi, dell'azione amministrativa concentri l'attenzione verso un rispetto formale di singoli standard qualitativi, compresi per esempio nella «carta dei servizi», perdendo di vista il risultato finale, connesso al «prodotto» dell'attività amministrativa e al conseguente livello effettivo di soddisfazione dell'utenza?

- In che modo è possibile individuare gli elementi intorno ai quali valutare la qualità del servizio? E come, una volta acquisiti i necessari elementi informativi, è possibile adottare delle misure volte a migliorare le prestazioni erogate, così da poter ridurre lo scostamento tra attese, obiettivi e risultati? Quali modelli concettuali e quali strumenti potrebbero opportunamente assistere il decisore al riguardo?
- In che misura la valutazione dei livelli di gradimento dell'utenza è da sola sufficiente a garantire al manager pubblico una base di informazioni adeguata ai fini della valutazione dell'efficacia dell'azione amministrativa e dell'adozione di eventuali interventi gestionali volti a migliorare i risultati? Quale ruolo possono assumere – a titolo strumentale e/o di complemento alle indagini di soddisfazione dell'utenza – le rilevazioni che il sistema di programmazione e controllo dell'azienda pubblica può porre in essere al fine di misurare, attraverso opportuni indicatori non monetari i risultati connessi ai processi gestionali e ai «prodotti» dell'attività amministrativa?
- Come raccordare i sistemi di valutazione della qualità percepita dei servizi erogati con il più ampio sistema di controllo organizzativo, e segnatamente con i sistemi di programmazione e controllo, di valutazione delle prestazioni, di incentivo e di carriera?

Questo lavoro ha evidenziato come quest'ultimo, più ampio, quesito presenti una particolare criticità. Infatti, un mancato, parziale o incoerente raccordo tra la valutazione della *customer satisfaction* e i sottosistemi di programmazione e controllo direzionale e strategico, rischia di rendere inefficace qualunque tentativo di analisi e misurazione orientata alla conoscenza e al miglioramento delle prestazioni. A tal riguardo, si è sottolineata l'esigenza di adottare una prospettiva di analisi che attraverso le diverse istituzioni coinvolte lungo la catena del valore che consente di pervenire all'erogazione del «prodotto-servizio» al cliente esterno.

Si ritiene che l'analisi condotta evidenzi come l'adozione di una prospettiva economico-aziendale possa suggerire opportuni modelli concettuali e adeguati strumenti operativi per identificare gli aspetti critici da analizzare, nonché per intervenire sui fattori che incidono sulla qualità dei servizi erogati e sull'efficienza dei sottostanti processi di gestione.

I risultati raggiunti in questa fase del lavoro costituiscono comunque una premessa per ulteriori verifiche «sul campo», che potranno suffragare le tesi qui argomentate, e suggerire nuovi elementi, rilevanti per la ricerca e la sperimentazione.

BIBLIOGRAFIA

- Bergamin Barbato M. (1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Utet, Torino.
- Bianchi C. (2001), *Processi di apprendimento nel governo dello sviluppo della piccola impresa. Una prospettiva basata sull'integrazione tra modelli contabili e di system dynamics attraverso i micromondi*, Giuffrè, Milano.
- Bianchi C. (2004), *Sistemi di programmazione e controllo per l'azienda «Regione»*, Giuffrè, Milano.
- Bianchi C. (2007), «Note critiche e metodologiche sulla progettazione dei sistemi di programmazione e controllo nell'azienda "Regione". Riflessioni alla luce del caso "Regione Sicilia"», in: *Azienda Pubblica*, n. 1.
- Boyle R. (1999), «The Management of Cross-Cutting Issues»: Committee for Public Management Research, Discussion paper n. 8.
- Borgonovi E. (2002), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
- Brunetti G. (1979), *Il controllo di gestione in condizioni ambientali perturbate*, Franco Angeli, Milano.
- CNIPA (2007), «Linee strategiche volte a indirizzare le Amministrazioni nella predisposizione del piano triennale per l'informatica 2008-2010».
- Corte dei Conti. Sezioni Riunite per la Regione Siciliana in sede di controllo (2007), *Decisione e relazione sul rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2006*, giugno.
- Cristofaretti D. - Malanca M. (2001), «La customer satisfaction nell'ente comune», *Azienda Pubblica*, n. 2-3.
- Dente B. (2007), «Regional Forum on Reinventing Government. Transformational Government: Creating the Public Administration of the Future, Key-note Speech», *Forum promosso dal Dipartimento degli Affari economici e sociali dell'ONU e dal Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione*, Roma.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (2003), «Mid Term Programme 2004-2005 for co-operation in Public Administrations», *Annex to the resolutions of the European Ministers Responsible for Public Administration*.

- Johnson B. (2005), «Strategies for Successful Joined up Government Initiatives», John Curtin Institute of Public Policy: Institute of Public Administration of Australia, Department of Premier and Cabinet.
- Larsen B. - Milakovich M. (2005), «Citizen Relationship Management and E-Government», in: Wimmer M. - Traunmuller R. - Gronlund A. - Andersen K. (a cura di), *Electronic Government*, 4th International Conference.
- Leone G. (2003), «Customer satisfaction: esperienza pilota al Comune di Messina», *Azienda Pubblica*, n. 1-2.
- MiglioraPA (2011), «Dare voce ai cittadini: il Customer Satisfaction Management per la qualità dei servizi», atti del convegno del 10 maggio 2011, Roma, disponibili su internet: http://www.qualitapa.gov.it/fileadmin/mirror/i-migliora/materiali/PUBBLICAZIONE_DEF.pdf.
- Mussari R. (1997), «L'attuazione della carta dei servizi pubblici in Italia», in: *Azienda Pubblica*, n. 3/3.
- Osborne D. - Gaebler T. (1992), *Reinventing Government*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Osborne D. - Plastrik P. (1997), *Banishing Bureaucracy: The Five Stages for Reinventing Government*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Osborne D. (2007), «Reinventing Government: What a Difference a Strategy Makes», 7° *Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government*, Vienna.
- Pollit C. (2003), «Joined-up Government: a Survey», in: *Political Studies Review*, vol. 1, n. 1.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione (2007), *Verso il sistema nazionale di e-government*.
- Rebora G. - Meneguzzo M. (1990), *Strategia delle amministrazioni pubbliche*, Utet, Torino.
- Renzi M.F. (2007), «Aspetti metodologici della misurazione della Customer Satisfaction nella PA e limiti dell'applicazione di modelli sviluppati per il mercato», intervento al seminario: *CRM e strumenti per la personalizzazione del rapporto tra PA e cittadini*, Convegno Forum PA.
- Staes P - Thijs (2009), *Primer europeo su Customer Satisfaction Management*, EUPAN.
- Tanese A. (a cura di) (2004), *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Tanese A. - Negro G. - Gramigna A. (2003), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Zeithaml V. - Parasuraman A. - Berry L. (1991), *Servire qualità*, McGraw Hill-Italia, Milano.