

Il fenomeno della 'customer satisfaction' e la politica dell'ascolto nelle pubbliche amministrazioni

di Benedetta Giannotti

Il fenomeno italiano della cosiddetta *customer orientation* trova analogie anche al di fuori dei confini nazionali. Oltreoceano, in seguito alle iniziative sorte per effetto della riforma governativa denominata *The National Partnership for Reinventing Government* (Associazione nazionale per reinventare il Governo) ha acquistato terreno la filosofia *customer first* (I clienti innanzi tutto). Al pari delle leggi italiane che hanno segnato gli anni '90, tale riforma, sviluppatasi negli Stati Uniti durante l'amministrazione Clinton, sotto la leadership del presidente e del vice presidente Al Gore, partiva dalla constatazione dell'inefficienza delle operazioni governative, dell'incapacità di occuparsi e soddisfare i bisogni dei cittadini e, conseguentemente, della crescente ed allarmante sfiducia del pubblico nei confronti delle istituzioni. Anche in questo caso, gli obiettivi principali perseguiti erano quelli di ridurre il burocratismo, snellire l'amministrazione e rinnovare il governo. In breve, lo scopo consisteva nel creare un governo che lavorasse meglio e costasse meno e che raggiungesse i risultati che il popolo americano voleva. La dottrina *customer first*, in stretta connessione con il programma di *National Performance Review* (Revisione dell'Efficienza Nazionale) istituito nel 1993, si articolava in tre parti fondamentali: offrire ai clienti dei servizi governativi l'opportunità di esprimere liberamente le proprie opinioni sulla qualità delle prestazioni, apprendere dalle esperienze positive del settore privato, coinvolgere e ascoltare le persone che, nell'ambito dell'amministrazione, lavorano a contatto con il pubblico. In seno alla riforma, furono emanati leggi e decreti incentrati sui risultati dei programmi di governo e sui livelli qualitativi dei servizi offerti, che vincolavano le agenzie governative a collaborare con i clienti per l'identificazione dei bisogni e delle urgenze, a pubblicare gli standards dei propri servizi, a diffondere informazioni sulla struttura e sull'azione governativa, a semplificare le procedure di reclamo¹. Il parallelo con la stagione riformatrice italiana è presto fatto.

Presentato dall'Istituto di Comunicazione e Spettacolo.

¹ Si pensi, ad esempio, al *Government Performance and Results Act* (Legge sull'Efficienza e i Risultati del Governo).

Anche il Canada offre spunti preziosi per l'opera di avvicinamento dell'amministrazione al pubblico. Il programma *Citizen-Centred Network*, ad esempio, basato su una rete di operatori pubblici, esperti e cittadini, è determinato nella costituzione di un 'governo' parallelo, fucina e promotore d'iniziative innovative e migliorative della Pubblica Amministrazione. Una delle principali iniziative promosse da tale programma è stata la *Citizen First*, un'indagine basata sulla consultazione dei cittadini e degli utilizzatori dei servizi.

In ambito europeo, nel Regno Unito si è assistito ad un'evoluzione molto interessante in direzione simile. Il Governo Laburista ha intrapreso un processo di riforma imperniato sul miglioramento dei servizi pubblici ed ha preteso una legislazione che dichiarasse apertamente le caratteristiche che una moderna ed efficiente amministrazione deve possedere. I servizi devono distinguersi per accessibilità ed efficienza e quest'ultima deve ricercarsi e misurarsi secondo indicatori che tengano conto della qualità di vita delle persone. In tale cornice, il sistema *Best Value* prevede una riprogettazione ragionevole delle performances pubbliche intorno agli individui che ne usufruiscono ed alle loro esigenze, attraverso una revisione periodica (ogni cinque anni) dei servizi stessi. Il progetto di rinnovamento si basa sul dovere, ampio ed estremamente impegnativo, di consultazione dell'utenza, nel senso di comunità socio-economica potenzialmente toccata dalla previsione e fruizione delle prestazioni pubbliche e non di singoli cittadini utilizzatori effettivi dei servizi². In realtà, a differenza del nostro Paese, il territorio britannico custodisce un'antica ed apprezzabile tradizione di democrazia partecipativa e di consultazione popolare nell'amministrazione locale, che risale alla prima metà del Seicento³. A partire dagli anni '80, però, l'interesse nazionale per la *public participation*, nonché i programmi di riavvicinamento alle esigenze ed alle richieste dei cittadini hanno posto l'accento sempre più sulla qualità di

² Al proposito si rinvia a J. David, *L'ascolto dei cittadini e i programmi di sviluppo urbano e metropolitano nel regno Unito*, in www.regione.emilia-romagna.it/urp/pubblica.html, laddove afferma che «Il governo ha attribuito all'amministrazione locale un nuovo compito di leadership della comunità. Gli enti locali devono consultarsi con le aziende locali, con i gruppi della comunità, con altri fornitori...e con i residenti e sviluppare un programma strategico per la zona, una visione di come tutte quelle persone e gruppi diversi vorrebbero che fosse in futuro...» e che «La strategia della Comunità riunisce in un unico luogo le opinioni, le aspirazioni e le preoccupazioni della gente e quelle dei fornitori dei servizi. Da questo ampio programma, i comuni possono poi identificare in modo chiaro le priorità fondamentali di una zona...».

³ Tra le forme di democrazia partecipativa, si possono ricordare a titolo esemplificativo i *parish meetings* (assemblee a carattere censitario), i *parish vestries* (organi con facoltà di deliberare su affari locali attraverso procedure di consultazione popolare), le *local options* (procedure di consultazione popolare diretta in relazione alle concessioni di licenze per l'apertura di esercizi commerciali).

consumatori piuttosto che di soggetti politici dei medesimi. In tale contesto, la partecipazione popolare è stata pensata e realizzata esclusivamente in funzione della soddisfazione del cittadino-consumatore in merito all'erogazione dei servizi. Fortunatamente, dalla metà degli anni '90, gli sforzi per coinvolgere i cittadini nell'azione delle istituzioni e rafforzare la cultura civica si sono moltiplicati ed intensificati.

In Francia, infine, il Primo ministro di un governo socialista, Michel Rochard ha inaugurato la stagione delle riforme nel 1989, puntando al passaggio da un'amministrazione di procedure ad un'amministrazione di responsabilità e di servizi, un'amministrazione aperta e trasparente, un'amministrazione che ispiri *confiance*, un'amministrazione in cui

les services publics doivent être capables d'assurer, dans les meilleurs conditions d'équité et d'efficacité, les indispensables missions de garants des valeurs républicaines, de défenseurs de l'intérêt général et de promoteurs du progrès économique et social⁴.

Successivamente, il Presidente della Repubblica, Jacques Chirac, ed il Primo ministro, Alain Juppé, evidenziando che «les citoyens veulent un État et des services publics plus efficaces, plus économes et plus accessibles», hanno dato nuovo impulso alla riforma dello Stato⁵. Il miglioramento della relazione cittadini-utenti/amministrazione pubblica e della qualità dei servizi erogati da quest'ultima si è prospettato come una necessità imperativa. Gli esiti di numerose ricerche hanno infatti dimostrato che la cittadinanza percepisce da un lasso di tempo eccessivo un'amministrazione lontana, se non addirittura assente, tecnocratica, slegata dalle preoccupazioni quotidiane e dalle attese dei suoi primi e diretti interlocutori. Uno degli obiettivi prioritari delle numerose iniziative sorte in tale contesto, consisteva proprio in «une meilleure prise en compte des besoins et des attentes des citoyens»⁶. In questo Paese, dove la tradizione amministrativa è simile alla nostra,

le droit à la participation s'est aussi développé, changeant profondément les rapports administration-administrés. Il contribue à donner corps à l'idée, assez révolutionnaire, de démocratie administrative.....la participation apparaît des procédures de consultation ou de concertation. Ces procédures sont particulièrement développées dans les domaines de l'urbanisme ou de l'environnement. Les exemples ne manquent pas: les enquêtes publiques de la loi du 13 juillet 1983; la concertation de la loi d'orienta-

⁴ *Extrait Circulaire du 23 février 1989*, «Journal Officiel» 24 février 1989, p. 2527.

⁵ H. Oberdorff, *Les institutions administratives*, Paris, Armand Colin 2002, p. 223.

⁶ *Ibid.*, p. 224.

tion pour la ville de 1991; le droit à la participation du public et des associations en matière d'environnement de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement qui met en place la Commission nationale du débat public. Au niveau des administrations décentralisées, il existe une participation des habitants à la vie locale sous la forme de la consultations référendaire (Code Général des Collectivités Territoriales, art. L. 2142-1 à L. 2142-8). La démocratie de proximité a été renforcée par la loi du 27 janvier 2002⁷.

Inoltre, il *Ministère de l'Équipement* ha creato la figura del facilitatore delle relazioni, allo scopo di instaurare un rapporto tra amministrazione pubblica e cittadini il più possibile personalizzato e aperto. Così, in modo analogo a quanto avvenuto nel nostro Paese,

le mot d'ordre a été de traiter le citoyen comme le client du service public. Il a donc été question de le satisfaire, d'anticiper ses attentes, de le séduire en s'inspirant des enseignements consuméristes⁸.

Ne consegue che

les différents termes d'administré, d'usager et de client induisent des comportements différents. Si les dénominations d'administré et d'usager ont un sens juridique....., celui de client a plus le contenu commercial d'une clientèle exigeante à satisfaire et à fidéliser⁹.

È indiscutibile il fatto che

l'usager des services publics a globalement changé de comportement. Il s'intéresse non seulement à l'existence des services publics, mais aussi à leur qualité, à leur prix ou à leur accueil. L'usager est plus contestataire et revendicatif qu'auparavant.....¹⁰.

Pur sopravvivendo una parte di pubblico che vive un rapporto minimalista con la pubblica amministrazione e che conserva un basso livello di aspettative, la stragrande maggioranza della popolazione vanta pretese in merito a politiche in linea con le proprie effettive necessità, a servizi funzionali e di qualità. In questo panorama, «dialoguer avec leurs utilisateurs» diviene per la pubblica amministrazione «une voie essentielle d'évaluation des services publics»¹¹.

⁷ *Ibid.*, p. 240.

⁸ P. Zémor, *La communication publique*, Paris, Presses Universitaires de France 1999, p. 14.

⁹ H. Oberdorff, *Les institutions administratives* cit., p. 214.

¹⁰ *Ibid.*, p. 214.

¹¹ P. Zémor, *La communication publique*, cit., p. 36.

È assodato che il modello di relazione cliente-fornitore, adottato dall'amministrazione pubblica italiana e non solo, trova immediato limite nello *status* di contribuente e di elettore del cliente stesso. In altre parole, il contratto sociale, indicato da Rousseau, attraverso il quale l'uomo diviene cittadino e membro di un corpo sociale legittima il medesimo nel ruolo di codecisore¹². L'importanza stessa del rapporto tra Stato e cittadinanza è fondata sul concetto di codecisione e coproduzione dei servizi. La forza autentica della cooperazione sta nel mettere insieme piccole quote di conoscenze e competenze. In sostanza, «la solution au problème n'est pas imposée par une hiérarchie ou un pouvoir mais elle relève d'un processus de coconstruction»¹³. Ne deriva che il cittadino e lo Stato dovrebbero operare sinergicamente in uno stato empatico e che

le citoyen souhaite être informé, pris en considération, écouté...¹⁴. Il n'y a pas d'amélioration significative sans écoute de leurs attentes et aussi de leurs critiques¹⁵. L'établissement de cette relation dépend de la prise en considération des interlocuteurs des services publics: accueil, écoute de la question effectivement posée, traitement différencié ou segmenté, échange facilité, discussion tolérée...¹⁶. La communication d'une institution publique suppose donc un échange avec un récepteur qui est aussi peu ou prou émetteur. C'est même le caractère actif du récepteur qui établit la communication¹⁷.

Sinteticamente, la spinta verso il maggior coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini nella gestione dei servizi pubblici è riconducibile a quattro principi fondamentali: l'utente è corealizzatore del servizio (la sua inerzia impedisce la realizzazione degli scopi per i quali il servizio è previsto), l'utente ne è corresponsabile, l'utente è un esperto dell'utilizzazione del servizio (la sua esperienza è unica ed insostituibile), l'utente è un cittadino che finanzia il servizio. La funzione del cittadino-utilizzatore dei servizi pubblici è ben delineata anche dai principi d'azione della *Charte de déontologie* dell'associazione francese di comunicazione pubblica, laddove è stabilito che

la communication publique doit considérer ses destinataires des récepteurs actifs
e che

¹² Per il concetto di contratto sociale cfr. J.J. Rousseau, *Il contratto sociale*, traduzione e note di V. Gerratana, Torino, Einaudi 1975.

¹³ J. Kaspar, *La participation des usagers/clients/citoyens au service public*, in «France Qualité Publique», Paris, La documentation française 2003, p. 12.

¹⁴ P. Zémor, *La communication publique*, cit., p. 15.

¹⁵ J. Kaspar, *La participation des usagers/clients/citoyens au service public* cit., p. 22.

¹⁶ P. Zémor, *La communication publique*, cit., p. 21.

¹⁷ *Ibid.*, p. 15.

la communication publique doit permettre à chacun des destinataires intéressés de s'exprimer à tout moment d'un processus de décision...le dialogue à chaque fois qu'une procédure ou qu'un service offert au public peut être adapté ou ajusté à une demande...le débat lorsqu'un choix est ouvert aux citoyens¹⁸.

La cultura del servizio deriva dalla concezione di quest'ultimo come modo d'essere. Il servizio non deve più essere concepito come un mero adempimento, per l'aggiunta unidirezionale; per l'inverso, esso consiste sostanzialmente in un rapporto bidirezionale, in cui ha luogo uno scambio complesso di natura economica, emotiva, informativa, operativa, che, per andare a buon fine, necessita della collaborazione di tutti i soggetti coinvolti.

La stessa ragion d'essere e l'intera attività delle pubbliche amministrazioni in Italia è stata rivista alla luce di questa nuova prospettiva. Ha così avuto origine una vera e propria rivoluzione copernicana nella concezione stessa di Pubblica Amministrazione, nella quale la comunicazione, da sempre modo di connessione tra le menti, catalizzatore, acceleratore dei processi di comprensione, ha assunto un ruolo di rilievo nella ridefinizione continua delle organizzazioni, delle strategie individuali e collettive.

In una fase successiva, si è riconosciuto uno spessore adeguato allo *status* di cittadino come portatore di bisogni e aspettative, conoscenze e capacità aggregative e costruttive, e si è compiuto un ulteriore passo in avanti: si è iniziato a dissertare sulla *citizen*, anziché *customer*, *satisfaction*. Si è attuato un passaggio culturale da una concezione di un servizio pubblico che risponda alle aspettative di un cliente ad un bisogno urgente di riconoscimento di titolarità di diritti. In questo panorama, anteporre il cittadino/utente, la sua opinione, le sue necessità, alle esigenze imprenditoriali burocratiche, organizzative, tecnologiche, è diventato un vero e proprio *must*.

Per capire veramente a fondo il ruolo dell'utenza e l'importanza della comunicazione nell'ambito dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni, è basilare avere ben chiaro il concetto stesso di servizio. La letteratura specifica annovera molteplici tentativi di definizione; sorvolando su quelli più remoti, ancorati all'idea di non produttività, si possono considerare quelli che già, a partire dai primi del 1800, ne esaltano le caratteristiche della produttività e dell'intangibilità¹⁹. In effetti, si tratta di

¹⁸ *Charte de déontologie de la communication publique*, Association Communication Publique, 1989; *principes d'action* 3 et 7.

¹⁹ Per una panoramica del primo gruppo di definizioni di servizio, cfr. F. Quenay, *Tableau Economique*, Milano, Istituto Editoriale Internazionale 1973 e A. Smith, *The Wealth of Nations*, New York, Modern Library 1937. In relazione alle definizioni che attribuiscono un significato produttivo al termine servizio, cfr. J.B. Say, *Trattato di economia politica*, in *Biblioteca dell'economista*, Torino, Pomba 1854,

un'attività o di una serie di attività di natura più o meno intangibile che normalmente, ma non necessariamente, ha luogo nell'interazione fra cliente e impiegato e/o risorse fisiche o prodotti e/o sistemi del fornitore del servizio, che viene fornita come soluzione ai problemi del cliente²⁰.

I servizi pubblici, pur essendo una fascia circoscritta dotata di caratteri esclusivi, condividono queste stesse peculiarità. Tutti i servizi sono, ad un tempo, attività, processi e non cose, sono intangibili, pur utilizzando nella loro erogazione elementi tangibili (si pensi ai documenti), sono inseparabili, in quanto le fasi di produzione, distribuzione e consumo sono simultanee, sono caratterizzati dalla partecipazione del cliente al processo di erogazione, sono eterogenei, cioè non replicabili perché l'interazione assume sempre connotati diversi. Una rapidissima, ma interessante considerazione: è stato evidenziato che il carattere di intangibilità dei servizi impedisce che, differentemente da quanto avviene per i prodotti, per i beni materiali, il controllo sulla qualità degli stessi possa avvenire in una fase antecedente a quella dell'erogazione²¹. Questa condizione particolare consente, pertanto, solo riflessioni *ex post*, che limitano le possibilità di ridurre i disservizi e che, in un certo senso, sono visceralmente contrarie alla filosofia preventiva e proattiva che pilota l'intera azione *customer oriented* delle pubbliche amministrazioni.

I servizi, rileva opportunamente Marturano, sono in effetti elementi di cognizione, anche per coloro che non li usano, ed è pertanto inevitabile che i cittadini riservino una ampia parte del proprio giudizio complessivo sull'amministrazione alla soddisfazione nei confronti dei servizi offerti²². Il servizio è stato opportunamente definito come il «momento della verità», ossia l'occasione spaziale e temporale in cui l'azienda ha l'opportunità di dimostrare al cliente/utente la qualità del proprio servizio²³. Il fattore chiave in grado di orientare le scelte dei clienti e di conquistare la loro fiducia è, quindi, senza alcun dubbio, quello legato alla qualità dei prodotti (beni o servizi) offerti. In forza di ciò, si sono effettuate ricerche allo scopo di individuare, sul piano operativo, i mezzi più

serie I, v. 6; A. Marshall, *Principi di Economia*, Torino, Utet 1972.; W.J. Stanton, *Fundamentals of Marketing*, Tokyo, Mc Graw-Hill 1981; P. Kotler, P.N. Bloom, *Marketing professional services*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall 1984.

²⁰ C. Gronroos, *Management e marketing dei servizi*, Torino, ISEDI 1994, p. 27.

²¹ P. Eiglier, E. Langeard, *Il marketing strategico dei servizi*, Milano, Mc Graw-Hill 1993², p. 45.

²² M. Marturano, *Dai cittadini ai clienti: il marketing dei servizi pubblici*, in A. De Vivo, A. Pangallo (a cura di), *Una Amministrazione che pensa*, Milano, Lupetti-Editori di Comunicazione 2004, p. 307.

²³ R. Normann utilizza per la prima volta questa espressione in *Utvecklingsstrategier for svenska servicekunnande* (Strategie di sviluppo per la competenza svedese nei servizi), Stoccolma, SIAR 1978. In effetti, la relazione tra erogatore ed utente del servizio da luogo ad una molteplicità di momenti di verità.

efficaci per garantire uno standard qualitativo elevato, accettabile e apprezzabile da parte della clientela/utenza/cittadinanza.

Il discorso sulla qualità dei servizi pubblici è a dir poco complesso e, con il passar del tempo, acquista sempre maggior centralità in un contesto in cui le pubbliche amministrazioni perdono l'antico monopolio dei servizi per la collettività e, calandosi nel mercato, si confondono con una miriade di soggetti erogatori. In questa sede si tenterà molto semplicemente di delinearne gli aspetti essenziali, con il fine esplicito di chiarire la rilevanza che al suo interno ha assunto il fattore della comunicazione istituzionale. Come è stato evidenziato in occasione del Forum della Pubblica Amministrazione del 2005, la qualità della pubblica amministrazione, presupposto ineludibile di qualità della vita, è legata a tematiche, strettamente interdipendenti, sulle quali occorre intervenire: le risorse umane, il sistema normativo, il livello dei servizi offerti, la comunicazione istituzionale²⁴.

Il miglioramento della qualità dei servizi pubblici è un tema di estrema importanza anche perché, secondo il ministro Baccini, costituisce uno dei quattro motori che sostengono la Buona Governance, ovvero il progetto finalizzato all'umanizzazione delle pubbliche amministrazioni²⁵.

D'altra parte, occorre ricordare che la soddisfazione dell'interesse generale presuppone un certo comportamento da parte delle amministrazioni pubbliche nei confronti della cittadinanza/utenza/clientela; in breve, «elles doivent offrir, pour tous, de manière continue des services publics de qualité»²⁶. Questa verità non è altro che un corollario del principio, ormai universalmente riconosciuto, secondo il quale

la qualité publique conditionne la légitimité et l'efficacité de l'action publique, sans lesquelles l'autorité publique serait remise en cause et les besoins sociaux ne seraient pas pleinement satisfaits²⁷.

²⁴ *La qualità della pubblica amministrazione per la qualità della vita*, Forumpa, Intervento di apertura del Ministro Mario Baccini, Roma, 9 maggio 2005.

²⁵ In occasione della presentazione del progetto 'Human Governance: per una cultura della P.A.', tenutasi presso l'Università Iulm di Milano il 16/05/05, il ministro della Funzione Pubblica Mario Baccini ha annoverato tra i motori della Buona Governance: 1) il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, 2) l'intensificazione degli investimenti nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (e-government), 3) il miglioramento della qualità della regolazione, 4) la corretta gestione e formazione delle risorse umane. La Human Governance favorisce ed accompagna il processo di rinnovamento culturale nei cittadini e nell'Amministrazione, che si basa sul rispetto e sulla fiducia reciproci. Da un lato, l'Amministrazione deve diventare più affidabile, aprirsi alle esigenze degli utenti ed assumere un volto più umano; dall'altro, i cittadini devono maturare il senso di appartenenza ad una comunità per il benessere della quale occorre dialogare con le Istituzioni.

²⁶ H. Oberdorff, *Les institutions administratives* cit., p. 34.

²⁷ J. Kaspar, *La participation des usagers/clients/citoyens au service public* cit., p. 19.

La qualità pubblica è una priorità proprio perché essa rappresenta la risposta alle esigenze attuali di cittadini meglio informati e formati, dunque preparati e consapevoli.

A tale scopo, occorre innanzitutto diffondere la cultura della qualità tra i dipendenti affinché, nella duplice veste di burocrati e cittadini, divengano essi stessi promotori del cambiamento. In tale ottica, è scontato che la formazione del personale, troppo a lungo considerata ed attuata esclusivamente in una prospettiva esecutiva di aggiornamento professionale, diventi il momento centrale per la condivisione di una nuova cultura del servizio e per la creazione di nuove competenze. La formazione deve perciò essere concepita e realizzata quale fase essenziale del lavoro del pubblico dipendente, capace di fornirgli strumenti conoscitivi ed operativi indispensabili per l'interpretazione delle dinamiche sociali e del rinnovamento o ripensamento amministrativo. Dal momento che la qualità dei risultati e dei servizi erogati dipende in larga misura dalle qualità professionali e personali degli operatori del settore, la crescita e lo sviluppo del personale entrano automaticamente a far parte di una dimensione strategica di innovazione. In altre parole, il miglioramento continuo, sotteso al sistema qualità, esige il coinvolgimento delle persone a tutti i livelli della gerarchia organizzativa; ogni dipendente deve essere reso partecipe della filosofia e degli obiettivi aziendali. L'accumulazione e la traduzione in processi del sapere condiviso è un passaggio fondamentale, che contribuisce alla crescita, professionale e non, non solo dei singoli operatori, ma di tutta l'organizzazione. Questa è la strada da percorrere; tuttavia, purtroppo, ancora oggi, le pubbliche amministrazioni sono fossilizzate su progetti formativi di tipo tradizionale, cioè confezionati secondo criteri di autoreferenzialità professionale e culturale, che, in molti casi, contribuiscono a rendere arcaica l'intera organizzazione.

La qualità e la comunicazione nei servizi pubblici costituiscono un binomio indissolubile. Gli elementi che, secondo Rovinetti, producono cambiamento nelle amministrazioni del settore e, quindi, qualità dei servizi a beneficio degli utenti sono essenzialmente quattro: la modernizzazione, la semplificazione, la tecnologia e la comunicazione. In riferimento a quest'ultimo aspetto, l'esperto sostiene che la strategicità sia legata a diversi fattori, sui quali pertanto occorre insistere: comunicazione interna per creare coinvolgimento e identità all'interno delle aziende; comunicazione della qualità delle prestazioni; comunicazione dei comportamenti culturali e delle abitudini che favoriscono la qualità dei servizi; utilizzo di tecniche e strumenti mutuati dalla pubblicità e dalle relazioni pubbliche²⁸. La comunicazione stessa diventa a tutti gli effetti un servizio che valorizza ed illumina tutti gli altri offerti dall'amministrazione. Anche In-

²⁸ Intervento al convegno *Comunicare la qualità dei servizi pubblici locali*, organizzato da Confservizi Emilia Romagna, tenutosi a Bologna il 12 maggio 2005.

vernizzi, se pur in un'ottica di contestazione della differenziazione tra comunicazione interna e comunicazione esterna, è fermamente convinto che la comunicazione (organizzativa) sia, di per sé, un utile strumento per sviluppare la qualità dei prodotti e dei servizi²⁹.

Analogamente a quanto avviene per la comunicazione, inoltre, la ricerca dell'innalzamento degli standards e della qualità deve essere distribuita su tutto il ciclo produttivo che conduce all'erogazione del servizio e non essere circoscritta ad uno o ad alcuni momenti dello stesso³⁰. La qualità, insomma, deve essere elevata al rango di valore guida di tutte le altre attività che si svolgono nell'azienda.

Ad onor del vero, è lo stesso concetto di qualità ad aver subito un'importante evoluzione. Nella fase iniziale (anni '30 negli Stati Uniti e anni '50 in Giappone), esso si fondava sull'idea di azioni correttive *ex post* mirate all'eliminazione delle inefficienze; nella fase successiva, invece, esso assume una connotazione sostanzialmente preventiva che, attraverso la pianificazione di un sistema di qualità formale in grado di ridurre sensibilmente la possibilità di generare inefficienze, garantisce il miglioramento continuo dei processi aziendali, nell'ottica della soddisfazione dell'utenza.

Terminata questa breve, quanto necessaria, digressione, è bene chiarire che le due attività chiave di cui oggi (almeno teoricamente) dispongono le pubbliche amministrazioni per migliorare la qualità dei servizi offerti sono quelle dell'ascolto e della rilevazione della soddisfazione dell'utenza/cittadinanza. Questi due preziosi strumenti esplicano appieno la funzione che gli è propria soltanto nel momento in cui divengono autentici spunti ed occasioni di riflessione sulla qualità dei propri servizi e sulla eventuale rimodulazione degli stessi conformemente alle richieste dei pubblici target di riferimento.

²⁹ E. Invernizzi, *La comunicazione organizzativa nel governo delle imprese*, Milano, Giuffrè 1996, p. 172.

³⁰ Si rinvia al concetto di Qualità Totale e di Total Quality Management, applicato dalle aziende giapponesi dagli anni '70 ed '80, secondo cui la qualità è priorità assoluta dell'azienda. Lo scopo della Qualità Totale è di realizzare gli obiettivi aziendali tramite la progettazione, produzione e distribuzione di prodotti o servizi che soddisfino appieno le richieste dei clienti e migliorino i livelli economici. Il concetto di qualità totale si contrappone a quello della qualità del prodotto; la qualità non è un obiettivo esclusivo del prodotto, bensì dell'intero processo produttivo e dell'organizzazione.

A. Sanò, in un articolo pubblicato su *Guida al pubblico impiego*, «Il Sole 24 ore», 10 ottobre 2005, ricorda che la direttrice di pensiero comune dei modelli di Tqm è data dall'idea che «L'intera organizzazione, guidata da una leadership completamente coinvolta, deve essere impegnata al miglioramento della qualità, che è un processo continuo e che non ha termine. L'obiettivo deve essere la soddisfazione delle richieste del cittadino-cliente attraverso il miglioramento dei processi. I processi saranno migliorati prevenendo i problemi e risolvendoli sistematicamente e continuamente».

La comunicazione avviata dal cliente/utente è rappresentata da una serie di *output* a differente contenuto: segnalazioni di esigenze, necessità e preferenze, richiesta di informazioni, rivendicazione di diritti e prerogative, rimostranze, lagnanze, osservazioni sul buono o cattivo funzionamento dell'organizzazione erogatrice dei servizi, suggerimenti, critiche (da non considerare mai come un attacco personale) e così via. Con particolare riferimento al momento per così dire propositivo, è importante avere chiaro che la facoltà riconosciuta agli utenti nel contesto partecipativo è vincolata a parametri di pertinenza e realistica; ogni eventuale idea o proposta di correzione o miglioramento deve essere saldamente ancorata alle condizioni oggettive in cui il servizio vagliato si effettua, ed, in generale, al vero stato della situazione (sociale, economica, culturale,...) che gli fa da sfondo. Ciascuna di queste iniziative, inoltre, è e deve essere presa in seria considerazione dall'ente erogatore, deve trovare riscontro nelle proposte future e ad ampio raggio, nell'azione e nei progetti che da questo saranno adottati nel breve-medio periodo; è e deve costituire per esso uno stimolo, una spinta nella direzione di un perfezionamento, di una tendenziale totale corrispondenza dei servizi offerti alle richieste ed aspettative di coloro che li fruiscono. D'altra parte, in capo alle amministrazioni erogatrici occorre maggiore consapevolezza intorno alle ripercussioni ed agli effetti negativi del mancato adempimento ad impegni esplicitamente o implicitamente assunti nei confronti dell'utenza/cittadinanza, e, quindi, della mancata soddisfazione delle aspettative espresse, create in seno ad essa.

A tal proposito, è significativo sottolineare che persino l'organizzazione Mondiale della Sanità ha previsto, tra gli indici statistici di valutazione delle performances dei sistemi sanitari nazionali, quello definito come «livello di risposta», che comprende la capacità del sistema di farsi capire e di comunicare con tutti gli *stakeholder* e con la cittadinanza³¹.

Per inciso, l'ascolto è condizione essenziale di una comunicazione efficace e, contrariamente a quanto comunemente si crede, è una fase attiva del processo comunicativo, o perlomeno così dovrebbe essere. In effetti, la capacità di ascoltare in modo attivo deve diventare parte integrante del nuovo *modus operandi* della P.A., fondato sul rapporto paritetico con la cittadinanza, ed in particolare degli uffici di relazione con il pubblico, che con essa sono più di altri in contatto. Nella comunicazione, il parlare e l'ascoltare assumono di fatto l'identico valore. È nella fase di ascolto che il *feedback* degli interlocutori in genere e degli utenti in particolare si manifesta e può essere colto; esso non rappresenta la mera reazione di tali soggetti ai messaggi ricevuti dalla pubblica ammini-

³¹ Duole constatare che, secondo classifiche Censis su scala mondiale, tale indice fa retrocedere l'Italia (seconda per rendimento globale) al 22° posto, «da Repubblica», supplemento «Salute», 5 maggio 2005, p. 28.

strazione, bensì il nutrimento profondo dell'intero processo comunicativo. È la stessa radice del termine *feedback* ad indurre tale riflessione³². Istituzionale o non, la comunicazione si alimenta e vive grazie alle risposte dei riceventi; ed è chiaro che, in virtù di un continuo avvicendamento dei ruoli, ogni interlocutore può essere a turno qualificato come tale. Ogni parte della relazione partecipa ad essa alternando fasi d'espressione e di ascolto dei messaggi, in cui deve per necessità rispettivamente codificare e decodificare idee, pensieri e volontà. La comunicazione non è mai un processo lineare (*one way*), bensì circolare, che mira alla co-costruzione di una realtà, alla condivisione di una verità; essa è molto più complessa dell'informazione³³. La relazione comunicativa richiede un'apertura mentale ed un atteggiamento empatico del tutto assenti nell'atto informativo. Insomma, comunicare significa anzitutto ascoltare e capire. D'altra parte, anche Watzlawick conferma l'importanza della pratica dell'ascolto laddove afferma che

È uno solo il principio su cui si basa la vita associata degli uomini, anche se sono due le forme in cui si manifesta: il desiderio che ogni uomo ha che gli altri lo confermino/ascoltino per quello che è, o magari per quello che può divenire, e la capacità (che è innata nell'uomo) di poter confermare/ascoltare i suoi simili come essi desiderano³⁴.

Attraverso l'ascolto attivo ci si cala nei panni del proprio interlocutore, cercando di entrare nel suo punto di vista e di dividerne le sensazioni; lo sforzo che lo caratterizza è dato dalla dimostrazione di interesse e dalla comprensione di cosa e come l'altro esprime o dice. L'acquisizione di tale capacità/abilità richiede un alto grado di attenzione, ossia un'applicazione mentale intensa, una concentrazione sull'altrui attività comunicativa³⁵. D'altronde, è dimostrato che la percezione di questo sforzo, suscitando nell'interlocutore il desiderio di migliorare quantitativamente e qualitativamente la comunicazione, si riflette positivamente sulla ricchezza

³² *Feedback* è una parola inglese composta; *feed* significa nutrire, *back* significa di ritorno. *Feedback* equivale pertanto a 'nutrimento di ritorno'. Purtroppo, si concentra sempre l'attenzione sulla seconda parte della parola, riducendo la valenza del termine stesso.

³³ La radice latina del termine comunicare è data da *cum*, cioè con, e da *muni-re*, cioè legare, costruire.

³⁴ P. Watzlawick, *Pragmatica della comunicazione umana*, Roma, Casa Editrice Astrolabio - Ubaldini Editore 1971, p. 75.

³⁵ Il vocabolo attenzione proviene dal latino *attentio*, a sua volta derivante dal verbo latino *attendere*, nel senso di applicarsi a fare qualcosa, svolgere un compito. Da notare che, a partire dalla metà del '600, il termine attenzione è dotato anche di un altro significato: riguardo, cortesia, premura. In effetti, entrambe le valenze indicate sono coinvolte nella fase di ascolto attivo.

delle informazioni scambiate, sul senso di sicurezza, di fiducia e di onestà reciproche delle parti in causa. L'applicazione di un'efficiente modalità di ascolto ha, dunque, vantaggi significativi: riduce le incomprensioni e induce gli interlocutori ad esprimersi contenutisticamente e linguisticamente al meglio. Sinteticamente, si può dire che l'ascolto attivo empatico produce un notevole arricchimento personale e rafforza il clima di collaborazione, principale obiettivo dell'intero processo comunicativo, ed accelera sensibilmente il tempo di risoluzione dei problemi. Da un punto di vista strategico, comunicare significa ascoltare per conoscere, per capire, e capire per parlare, per far sapere, per interagire, per partecipare. Nell'ambito della comunicazione istituzionale, tutto questo si traduce nel fatto che materia prima del processo non è soltanto ciò che proviene dall'ente, ma anche l'insieme delle informazioni che, nel corso dell'interazione, a questo vengono inviate dai cittadini. È possibile, perciò, individuare nella misura e nel modo in cui il *feedback* viene valorizzato nel processo comunicativo realizzato tra lo Stato e la cittadinanza uno dei segnali maggiormente emblematici di buona comunicazione. Per i motivi suesposti, all'interno degli enti che forniscono servizi pubblici, l'ascolto dovrebbe diventare una funzione permanente, pianificata ed organizzata, orientata alla conoscenza delle percezioni, delle aspettative, delle insoddisfazioni dei cittadini. L'ascolto è un'opportunità di partecipazione; l'obiettivo che attraverso di esso si persegue è quello di attuare una programmazione partecipata, che ponga le amministrazioni in grado di valutare la validità dei piani e dei servizi offerti sia *in itinere* sia a posteriori. La capacità e l'attitudine all'ascolto dovrebbero essere adeguatamente incentivate e sviluppate in modo da entrare a far parte delle ordinarie relazioni tra cittadini e amministrazione. Con le dovute precauzioni, le amministrazioni italiane potrebbero seguire l'esempio dell'amministrazione locale inglese, che, come suaccennato, da molto tempo ha avviato pratiche di consultazione pubblica. Ad ogni modo, c'è chi mette in guardia sull'insidia di forme di ascolto eccessivamente standardizzate o astratte, che privano di interesse i risultati stessi di tali attività. Ogni iniziativa di ascolto deve essere, al contrario, accuratamente meditata nei singoli dettagli (luoghi, strumenti, obiettivi, ecc...), secondo un *iter* che, se non può (come è evidente) essere creato *ad hoc*, deve comunque tener conto della situazione concreta e del contesto operativo particolare in cui essa deve aver luogo. Fermo restando che l'utente è una risorsa gratuita di informazioni, la natura di quest'ultime cambia a seconda del metodo usato per acquisirle. Infatti, a differenza delle informazioni raccolte tramite le indagini quantitative e le rilevazioni statistiche, che offrono «dati freddi», l'ascolto deve essere concepito come un fattore strategico di eccezionale importanza, in quanto capace di fornire «narrazioni calde», incredibil-

mente preziose per integrare e rendere più significative ed efficaci le prime³⁶.

Un'ulteriore riflessione si rivela appropriata: la politica di ascolto deve oltrepassare la mera attività sondaggistica e concentrarsi maggiormente sulla predisposizione e l'utilizzo metodico di strumenti interpretativi, senza i quali l'intero lavoro di ricerca e di rilevazione viene vanificato, per non dire che perde completamente senso. È necessario che l'ascolto intervenga non solo *ex post*, come constatazione del gradimento o dell'insoddisfazione, ma, e soprattutto, *ex ante*, come presa coscienza dei bisogni e delle esigenze dei cittadini, secondo un disegno di sintonia perfetta, «*fine tuning*», tra questi e le istituzioni³⁷.

Le esperienze condotte sino ad oggi hanno mostrato che l'ascolto, e, più in generale, la pratica comunicativa, possono avere due effetti: nel caso più semplice, possono fare emergere pulsioni e bisogni facilmente gratificabili con i mezzi disponibili, nell'ipotesi più complessa, possono generare tensioni di diverso grado e creare non poche difficoltà, che richiedono una ri-allocazione delle risorse o una ridefinizione delle priorità. Comunque sia, trattasi sempre di un evento positivo, che, sviluppando la democrazia partecipativa, permette alla cittadinanza di riappropriarsi del potere, *rectius* di controllare ed indirizzare l'azione amministrativa. D'altronde, il riconoscimento delle difficoltà, all'unisono con la creatività e l'originalità, è il primo passo verso la ricerca di nuove soluzioni.

Dal punto di vista pragmatico, le modalità di ascolto verso i cittadini (ascolto di primo livello), così come verso i soggetti collettivi, associazioni, gruppi non istituzionalizzati che li rappresentano (ascolto di secondo livello), possono differenziarsi notevolmente: sondaggi con interviste individuali, dibattiti pubblici per raccogliere opinioni con domande aperte, gruppi di lavoro per elaborare contributi, consultazioni e assunzioni di decisioni allargate, questionari di verifica sulla soddisfazione delle persone coinvolte, ecc... Tali procedure non sono reciprocamente escludenti; l'ascolto può avvenire contemporaneamente in più modi. Spesso l'ascolto di primo livello si attua tramite sportelli fisici e/o virtuali ed iniziative mirate e personalizzate, quali interviste telefoniche e *de visu*; l'ascolto di secondo livello, invece, si esplica generalmente attraverso *focus group*. Gli incontri diretti rimangono per certi versi la forma ideale di ascolto, perché consentono alla comunicazione di realizzarsi anche nel suo aspetto non verbale. Il *mix* comunicativo prodotto dagli elementi verbali e da

³⁶ La contrapposizione 'dati freddi'/'narrazioni calde' è rinvenibile in S. Stefani, *Ascoltare per cambiare, fattori di innovazione nella Pubblica Amministrazione*, p.14, www.regione.emilia-romagna.it/urp/pubblica.html

³⁷ Intervista con Giampaolo Fabris, a cura di V. Casiraghi, *Cittadino-utente e P.A. Analisi di una relazione in cambiamento*, in «Rivista Italiana di Comunicazione Pubblica» 19, 2004, p. 215.

quelli non verbali rende l'interazione più ricca ed instaura una relazione più forte e più sentita tra gli attori.

L'ascolto permette di capire il punto di vista degli utenti in relazione alle ragioni e all'oggetto di un dato servizio, ossia sul cosa e come tale servizio dovrebbe garantire. Esso consente, altresì, di identificare i criteri di giudizio che gli utenti adottano per valutare un servizio, onde cercare di assecondarli nel momento di revisione che lo segue. Le organizzazioni pubbliche devono rafforzare la propria attitudine e capacità di ascolto; devono dimostrarsi sensibili ai propri pubblici, ossia capaci di coglierne le caratteristiche e di considerarli come elemento indispensabile alla definizione, creazione e riorientazione della propria attività.

L'ascolto non deve essere privilegio di poche categorie di soggetti, né deve avvenire *una tantum*.

In merito alla politica di ascolto, va rilevato, inoltre, che, nonostante le numerose campagne di promozione e valorizzazione dei diritti di cittadinanza operate dai mass media, esiste una vasta schiera di cittadini totalmente o parzialmente disinformati, che ignorano il significato intrinseco dei diritti, costituzionalmente riconosciuti, e le possibilità di farli valere nella vita quotidiana. Non manca, altresì, una parte considerevole di cittadini completamente distaccata dalle problematiche sociali e disinteressata ad ogni forma di dialogo con le istituzioni. Un'altra quota cospicua di cittadini, inoltre, è perennemente tentata di delegare l'esercizio di tali diritti ad altri. Con estrema probabilità, questi atteggiamenti hanno un retaggio antico, legato alla secolare diffidenza del popolo nei confronti del potere, troppo a lungo volutamente opaco ed impermeabile, ed alla convinzione radicata di non poter realmente influire sulle decisioni e sul cambiamento. Riassumendo, quindi, non tutta la popolazione desidera essere consultata in relazione ai servizi pubblici; molti pretendono, persino, che le amministrazioni automaticamente conoscano le forme di gestione più adatte a garantire la soddisfazione degli utenti, negando il bisogno di un'interazione che evidenzii le loro preoccupazioni ed aspirazioni. D'altra parte, persiste una difficoltà oggettiva di contatto con alcune categorie di persone (si pensi ai portatori di handicap o a tutti coloro che parlano ed intendono una lingua diversa dall'italiano), che, nonostante i significativi progressi, è difficilmente eludibile anche con l'impiego delle moderne tecnologie. Per assurdo, sono proprio queste le categorie di persone che, facendo maggiore assegnamento sui servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni per migliorare la loro qualità di vita, aspirano ad essere ascoltate dagli operatori del settore.

L'ascolto, inoltre, deve essere praticato nel rispetto del principio di eguaglianza, sancito dalla Carta costituzionale. Ciò significa che destinatari e beneficiari dell'attenzione prestata dalle pubbliche amministrazioni devono essere indistintamente tutti i cittadini, utenti reali e potenziali dei servizi erogati; l'ascolto deve essere omnidirezionale; sarebbe incostituzio-

nale riservarlo ad élites, a categorie circoscritte e privilegiate. L'attenzione costante verso il gradimento ed il giudizio dell'utenza deve semmai privilegiare proprio coloro che, a causa di condizioni oggettive o soggettive, tipiche o atipiche, rischiano di essere esclusi o emarginati dalla fruizione dei servizi offerti.

Tale premessa non deve però indurre a pensare che la pratica dell'ascolto vada effettuata in modo indistinto e standardizzato, così come dal punto di vista più spiccatamente attivo «l'égalité visée par l'obligation d'informer n'est pas synonyme d'unicité du message»³⁸. Un certo grado di targetizzazione e di contestualizzazione si rende sempre indispensabile, proprio per evitare di agire in maniera astratta ed avulsa dalla realtà sociale o di raccogliere informazioni confuse e fuorvianti. In realtà, così come la partecipazione, anche «le recueil des attentes des acteurs concernés se pose à la fois en termes individuels et collectifs...»³⁹. L'utenza esige, infatti, risposte rapide e personalizzate. Questo discorso vale ovviamente non solo per l'ascolto, ma per l'intero processo comunicativo. In altre parole, è possibile e necessario declinare la comunicazione rispetto al proprio target d'utenza. La creazione di sportelli dedicati e di informazioni mirate per pubblici settoriali permette all'organizzazione di comunicare in modo utile e rilevante rispetto alle esigenze ed agli interessi dei propri interlocutori. In questo modo, la comunicazione diventa senz'altro più efficace e gli utenti la percepiscono come meno invasiva. Questi accorgimenti contribuiscono, inoltre, alla razionalizzazione nell'uso delle risorse ed all'ottimizzazione delle relazioni tra utenza ed organizzazione. L'ottica della personalizzazione, d'altronde, rientra appieno negli insegnamenti del marketing⁴⁰. Tale processo di scambio, così come quello più propriamente comunicativo, si svolge secondo alcuni passaggi critici che, permettendo di conoscere i pubblici di riferimento, facilitano la predisposizione di risposte e soluzioni (anche comunicative) *ad hoc*. Sinteticamente, infatti, si possono considerare le fasi di definizione del mercato interessato dai prodotti/servizi offerti (inteso come universo indistinto), di segmentazione dello stesso (ossia di individuazione di parti significative in base a variabili prestabilite con particolare attenzione ai bisogni ed agli interessi degli utenti), ed, infine, di posizionamento sul mercato (decidendo quali sottoinsiemi di utenti servire ed in che modo farlo). La personalizzazione presuppone implicitamente un forte orientamento all'utenza ed un'organizzazione dei servizi incentrata sulla qualità. Queste

³⁸ P. Zémor, *La communication publique* cit., p. 39.

³⁹ J. Kaspar, *La participation des usagers/clients/citoyens au service public* cit., p. 29.

⁴⁰ In relazione alla tendenza del marketing verso una massima personalizzazione cfr. J. Carlzon, *La piramide rovesciata*, Milano, Franco Angeli 1985, p. 24.

pre-condizioni giocano un ruolo fondamentale nella riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Un'altra verità è che l'ascolto, ed in generale la partecipazione, devono contemplare meccanismi di retroazione: l'amministrazione deve spiegare in che modo e misura le opinioni e le indicazioni dei soggetti interpellati sono state considerate ed in che termini hanno influenzato le scelte ed i cambiamenti avvenuti; «le citoyen veut donner son avis, et que son avis compte»⁴¹. In mancanza di questo *feedback*, è naturale che le persone e gli utenti coinvolti «considèrent la participation comme une perte de temps....sont souvent certain de ne pouvoir avoir gain de cause»⁴²; in breve, che essi si convincano dell'inutilità della loro partecipazione e tendano a non ripetere l'esperienza di collaborazione con le istituzioni. È innegabile, inoltre, che l'interessamento e la partecipazione, così come la stessa cittadinanza, hanno sì un costo, ma costituiscono essenzialmente un investimento di enorme entità i cui benefici effetti ricadono sulla cittadinanza. Tanto più l'intervento di quest'ultima e l'interazione con il potere sono consistenti, tanto più numerosi e rilevanti sono i miglioramenti effettivi riscontrabili nell'erogazione e nella fruizione dei servizi delle pubbliche amministrazioni.

Una vasta politica di ascolto rappresenta, infine, anche un'arma utile per la riorganizzazione interna e per il riposizionamento sociale dell'ente.

⁴¹ J. Kaspar, *La participation des usagers/clients/citoyens au service public* cit., p. 40.

⁴² *Ibid.*, p. 54.