

Bisogni e servizi dell'ente locale*

di Giovanni Gioffré**

[L'amore – «*caritas*» – sarà sempre necessario, anche nella società più giusta. Non c'è nessun ordinamento statale giusto che possa rendere superfluo il servizio dell'amore. Chi vuole sbarazzarsi dell'amore si dispone a sbarazzarsi dell'uomo in quanto uomo. Ci sarà sempre sofferenza che necessità di consolazione e di aiuto. Sempre ci sarà solitudine. Sempre ci saranno anche situazioni di necessità materiale nelle quali è indispensabile un aiuto nella linea di un concreto amore per il prossimo.

Lo Stato che vuole provvedere a tutto, che assorbe tutto in se diventa in definitiva un'istanza burocratica che non può assicurare l'essenziale di cui l'uomo sofferente - ogni uomo - ha bisogno: l'amorevole dedizione personale. Non uno Stato che regoli e domini tutto è ciò che occorre, ma invece uno Stato che generosamente riconosca e sostenga, nella linea del principio di sussidiarietà, le iniziative che sorgono dalle diverse forze sociali e uniscono spontaneità e vicinanza agli uomini bisognosi di aiuto.]

(BENEDETTO XVI, *Deus Caritas est*, n. 28, lett. B)

Sommario: 4. *Dei Servizi*; 4.1. *Il marketing*; 4.2. *Le leve di marketing*; 4.3. *Il miglioramento dei servizi*; 4.4. *Leve a disposizione per il miglioramento dei servizi*; 4.5. *Le attese percepite nella erogazione dei servizi*; 4.6. *La comunicazione*; 4.7. *La carta dei servizi*; 4.8. *Considerazioni conclusive*.

Parte Seconda

4. DEI SERVIZI

Cercando di focalizzare il concetto di servizio dobbiamo dire che all'interno dell'ente locale l'importante è avere chiara la percezione delle aree di intervento, tipiche dell'ente locale, tra loro correlate ma non sovrapponibili con riferimento a quella con cui l'ente risponde a determinate aree di bisogni con determinate modalità.

Quando parliamo delle caratteristiche dei servizi, erogati dal Comune, del livello degli stessi, delle modalità di articolazione, del tipo di assistenza domiciliare che vogliamo promuovere, che tipo di servizio sviluppare a supporto della mobilità delle persone, del miglioramento della qualità ambientale, del miglioramento del sistema di raccolta dei rifiuti, dobbiamo considerare che gli stessi servizi presentano alcune caratteristiche che sono: la immaterialità; la contestualità; la partecipazione del cittadino:

- **Immaterialità.** Un servizio non si può toccare, c'è, ma non si vede e noi non abbiamo la possibilità di quantificarlo materialmente. Il servizio è qualcosa che si definisce in modo intangibile ed invisibile. L'immaterialità condiziona robustamente le aziende di servizio che si trovano nell'impossibilità di "far provare" quanto da loro realizzato. I servizi esistono solo nel momento in cui l'azienda li produce, o meglio li eroga;
- **Contestualità.** Una seconda caratteristica particolare del servizio è la contestualità tra il momento della sua realizzazione e quello del suo consumo. Nel momento stesso in cui si crea il servizio, contemporaneamente lo si eroga, perciò non è possibile immagazzinarlo e conservarlo per un consumo successivo. La raccolta periodica (una o due volte la settimana) della spazzatura ne è un esempio lampante: nell'esatto momento in cui il pattume viene ritirato (erogazione) il cliente usufruisce del servizio (consumo);
- **La partecipazione del cittadino.** Una terza caratteristica è data dalla necessità di informare il cittadino e la voglia dello stesso di partecipare alle decisioni della Pubblica Amministrazione è divenuta ormai questione irrinunciabile.

4.1. Il marketing

Il *marketing* può essere definito come un insieme di leve che vengono utilizzate per gestire i rapporti dell'ente con l'ambiente, con l'esterno.

Si può affermare che il *marketing*, più che una scienza, sia una disciplina che rileva, studia ed analizza con attenzione i bisogni, le esigenze e le aspettative del pubblico di riferimento e che avvalendosi di adeguate metodologie di programmazione e pianificazione, realizza percorsi che conducono un soggetto nella fruizione di un prodotto/servizio dallo stato attuale a quello desiderato¹⁹.

La prima voce di analisi è data dal mutato atteggiamento del cittadino nei confronti del servizio pubblico.

Inoltre, l'aumento dei livelli di informazione generale e la partecipazione dei singoli alla cosa pubblica, hanno fatto aumentare il bisogno dei cittadini di essere costantemente informati su cosa succede, di comprendere il funzionamento dei servizi e le prospettive di evoluzione degli stessi. L'insieme di questi fattori ci porta alla conclusione che il rapporto con l'utenza non è più da intendersi come la semplice somministrazione di un servizio, ma va inteso come un contratto bilaterale in cui il cittadino ha dei diritti irrinunciabili e, come controparte, l'ente pubblico ha dei doveri.

4.2. Le leve di *marketing*

Occorre sottolineare che la strategia non è data e poi attuata ma si produce in un insieme di elementi che bisogna saper riconoscere.

Un posto in un asilo nido costa, supponiamo, 8.000 euro l'anno, di cui 3.200 euro al mese sono a carico delle famiglie. Il messaggio per queste famiglie può essere trasmesso in due modi: vogliamo 3.200 euro; oppure: devi pagare 8.000 euro, che è il costo di un posto nell'asilo nido, ma 4.800 euro te li da l'ente.

Supponiamo, tanto per semplificare, di avere dieci posti nell'asilo nido che ci costano 80.000 euro di cui 32.000 euro sono a carico delle famiglie mentre 48.000 euro sono a carico del Comune: questo, in realtà, è il *deficit* comunale del nido. Immaginiamo una cosa diversa: noi abbiamo un sistema che deve stare a pareggio con 80.000 euro e che ha due fondi: cioè 48.000 e 32.000 euro. Il primo fondo è a carico del Comune, il secondo è a carico delle famiglie: quei 48.000 euro non sono più un *deficit* ma si chiamano *welfare*. Con questa filosofia, il Comune stanziava 48.000 euro per coprire il fabbisogno finanziario

¹⁹ Cavallone Mauro e Colleoni Luca, *Il marketing degli enti locali – criticità, strategie, operatività*. Milano: Franco Angeli, 1999, pag. 25.

delle famiglie. Dal punto di vista contabile, dal punto di vista finanziario non è cambiato nulla; dal punto di vista invece del bilancio sociale è cambiato tantissimo perché questo la famiglia lo capisce al volo; ma soprattutto una cosa che chiamiamo *deficit*, cioè inefficienza del sistema di produzione pubblico diventa *welfare*; cioè oggetto di dibattito politico. Questa è una leva di *marketing*.

Quel che decide se una scelta è davvero strategica è la declassificabilità; cioè è strategica una scelta rispetto alla quale non si cambia idea nel medio periodo mentre non è strategica una scelta rispetto alla quale si cambia idea nel medio periodo. Per esempio un servizio sociale non è reversibile nel medio periodo e se ci sono le competenze all'interno dell'ente forse è bene non esternalizzarlo perché dopo, per ricostruirlo in termini di efficacia ed efficienza occorre un tempo che non breve. Se invece si esternalizza il servizio paghe e contributi non è strategico perché il tipo di competenza è diffusa. Più il servizio è standardizzato meno strategica è la decisione di esternalizzazione. Ciò che dice che una scelta è strategica o meno dipende dal fatto se essa è irreversibile nel medio e lungo periodo; può accadere che delle scelte del costo di 2.000 euro abbiano rilevanza strategica e delle scelte del costo di 50.000 euro non abbiano rilevanza strategica. Infatti ciò che dice se è rilevante o no, dal punto di vista strategico, cioè ciò che dice se devo tenerla in cima alla mia agenda o devo tenerla in fondo, non è l'ammontare dell'importo ma quanto una scelta condiziona le altre che voglio fare; se espande, cioè, la mia autonomia decisionale o la restringe. Questo è quello che indica se una scelta è strategica oppure no.

A volte le nostre scelte sono condizionate da decisioni altrui, che vengono prese da un'altra parte. Pensiamo ad esempio al servizio della raccolta differenziata dei rifiuti: ogni volta che smaltiamo la carta ci troviamo le scatole dei pelati: in questo caso il "committente" è colui che ha deciso per quei pelati con quelle confezioni e quindi fa committenza sullo smaltimento dei rifiuti che fa il Comune, e non è questo soltanto; si pensi agli altri tipi di imballaggi.

4.3. Il miglioramento dei servizi

I nuovi modi di vivere lo status di cittadino hanno permesso la scoperta del concetto di qualità anche in un ente locale.

La qualità è, di per sé, un concetto astratto, difficile da definire in quanto immateriale e legata alla soggettività di ogni individuo.

È facile definire di qualità un capo d'abbigliamento: se ne valutano ed apprezzano i filati, la cura nelle rifiniture, l'originalità del design. Non è invece così immediato definire, e di conseguenza valutare, la qualità di un servizio. Esso non è fatto di materia, non ha una forma. Il suo grado di apprezzamento dipende da altri fattori.

Nel caso di un servizio pubblico la qualità si identifica con: l'essere capiti; l'essere ascoltati; l'essere aiutati; nel trovare nel dipendente un "consigliere", una persona disponibile, gentile e competente, in grado di soddisfare tempestivamente nel migliore dei modi i nostri bisogni; nel poter usufruire di un servizio erogato attraverso canali differenti e differenziati (distributori, rete civica, televideo) che vengano incontro alla molteplicità di individui che compongono la cittadinanza.

Ciò che crea soddisfazione per il "cittadino cliente" non è incentrato unicamente nel servizio primario ma si sostanzia nei servizi accessori, nelle modalità con cui il servizio viene offerto.

La qualità e il soddisfacimento del "cliente" sono argomenti che hanno riscosso crescente attenzione in tutto il mondo. Con particolare riferimento all'attività svolta da un Comune il mancato raggiungimento degli obiettivi della qualità può avere conseguenze negative sia per la gestione dell'ente che per l'intera comunità quindi è evidente come un giusto approccio di *quality management* risulti fondamentale anche in riferimento ai nuovi criteri dettati dai rimandi legislativi in materia di aggregazione dell'attività degli enti pubblici

Una importante considerazione è il fatto che l'attitudine del servizio a soddisfare le esigenze dei cittadini, intesi anche come "clienti", è valutabile soltanto al momento della sua erogazione nei confronti del "cliente"; quando ormai non è più possibile intervenire per rimediare a eventuali "difetti", senza che il "cliente" medesimo venga in qualche modo coinvolto. Per il conseguimento della qualità dei servizi è necessario un impegno al rispetto dei criteri stabiliti da parte di tutti i livelli dell'organizzazione, un continuo riesame del sistema e dei risultati ottenuti per il miglioramento della "conduzione aziendale" per la qualità, basata sul ritorno di informazioni relative alla percezione che il "cliente" ha del servizio ricevuto.

Nell'ambito del miglioramento dei servizi, potremo provare a costruire degli indicatori di *standard* di qualità e quindi la costruzione di un sistema di *standard* di qualità e capire

che tipo di indicazione produce, che tipo di sollecitazione richiede e che cosa poi correggere nei vari servizi che eroghiamo.

Rispetto alla natura del servizio che eroghiamo dobbiamo capire qual è l'elemento che caratterizza il servizio, che costituisce nelle attese, nelle aspettative, nell'interesse del destinatario, dell'utente, un elemento che è il presupposto della qualità. Cioè quali sono i fattori, gli elementi più determinanti della qualità che incontrano l'interesse, le attese dell'utenza, degli interlocutori a cui ci rivolgiamo. Esempio: in un'azienda di trasporto l'elemento che costituisce interesse, fattore di qualità nella valutazione del giudizio dell'utente è la comodità dei mezzi, la tempestività, la puntualità, la frequenza dei passaggi; questi potrebbero essere alcuni dei fattori di qualità cioè gli elementi critici della percezione del giudizio dell'utenza con riferimento a quei principi con il servizio. Questo, secondo noi potrebbe essere il primo passaggio da cui muoversi. Quindi dovremo capire, nella interpretazione dell'utente, qual è il fattore o quali sono i fattori che costituiscono l'elemento di criticità della sua valutazione, nelle sue aspettative e quindi nel suo giudizio. Questa ricognizione può essere fatta con delle rilevazione *ad hoc*. Partendo quindi dall'utenza, come primo passaggio, si cercherà di capire quali sono i fattori che essa percepisce come critici. Poi, come secondo passaggio, il problema è identificare l'indicatore del fattore qualità.

Rispetto alla qualità occorre indicare qual è il modo di valutare, di giudicare, di misurare la puntualità. Per i tempi medi di ritardo o anticipo, rispetto agli orari previsti in tabella, l'indicatore del fattore qualità è lo scostamento medio dai tempi che prevediamo. E' questo l'indicatore con cui siamo in grado di valutare, misurare, di impegnarci in termini di soddisfazione del fattore critico sul fronte della qualità; se questa è la modalità di indicare, cioè di misurare per valutare quel fattore qualitativo il vero *standard* sarà: 2 min., 3 min., 5 min., 10 min.; cioè qual è il tempo che ci impegniamo a garantire, come scostamento massimo dall'ora prevista nell'orario che pubblicizziamo e che ci impegniamo a rispettare. Se questo tempo viene superato allora c'è una lesione dei diritti, che l'utente reclama sui ritardi e di conseguenza ha diritto a qualche rimborso.

Comodità come indicatore di qualità; esempio numero di posti a sedere rispetto ai passeggeri trasportabili; la comodità del mezzo è espressa da un rapporto tra il numero di persone che si possono caricare, che si possono sedere, oppure solamente di posti disponibili a sedere. Il grado di affollamento può essere misurabile nel senso che: "mai più di otto passeggeri in esubero a bordo." Dobbiamo anche prevedere che in caso di

affollamento sarà messo a disposizione, subito, un altro mezzo che raccolga i passeggeri rimasti e questo si può verificare negli orari di punta. Altro indicatore potrebbe essere la distanza media tra le fermate dei numeri civici di un quartiere o di un'area territoriale, cioè porsi uno *standard* del tipo: una fermata ogni trecento metri.

In riferimento ad un servizio pubblico, per valutare e per impegnarci e garantire gli *standard* è possibile identificare le quattro aree di intervento, in termini qualitativi, di cui si parlava prima e cioè: ridurre lo spazio tra le attese e la percezione dell'attesa, adottare strumenti di formalizzazione degli *standard* di servizi e di qualità, la coerenza del controllo tra *standard* di qualità e servizio effettivo, la messa a punto di meccanismi di comunicazione verso l'utenza.

Secondo noi quanto, appena detto porta a identificare alcuni fattori di qualità quali: il livello di informazione, la diffusione del livello informativo di notizie inerenti il servizio. Questo potrebbe essere un fattore per certi servizi molto importante; cioè come l'ente riesce ad informare gli utenti dell'opportunità circa il servizio, che tipo di impegno ci assumiamo, in termini di informazione capillare. Presso una struttura piuttosto complicata, articolata e complessa, uno *standard* potrebbe essere riferito con riferimento alla segnaletica orizzontale: pensiamo per esempio ad un ospedale, una casa protetta di certe dimensioni, lo stesso stabile comunale con determinate caratteristiche e dimensioni; c'è quindi l'esigenza della costruzione di un sistema di segnaletica orizzontale che guidi l'utente.

La trasparenza è un altro criterio-fattore di qualità; ad essa si aggiunge la tempestività, la velocità nella erogazione del servizio, la comodità cioè agevolare un utente negli adempimenti rispetto ad un certo tipo di modalità di erogazione. Pensiamo al servizio di riscossione e alla possibilità di indicare la posizione dell'utente circa i pagamenti; la chiarezza, la semplicità di linguaggio; rendere più confortevole l'attesa può essere un fattore di qualità, adeguare il servizio alle esigenze della persona.

Sul fronte del controllo ridurre praticamente gli errori e quindi impegno ad elevare l'affidabilità del servizio e impegno altresì a non derogare dallo *standard* in non più di "due occasioni su 100" lo *standard* della continuità del servizio; prontezza e tempestività di risposta, ascolto dell'utente al fine di valutare il servizio. Cioè, per intenderci, uno *standard* di qualità che potrebbe proporre l'ufficio di relazione con il pubblico è relativo alla modalità di ascolto e di raccolta dei reclami e di segnalazione.

4.4. Leve a disposizione per il miglioramento dei servizi

Interessante può essere indagare quali sono le leve a disposizione dell'ente locale per migliorare la qualità dei servizi; individuare qual è la strumentazione in termini di leva organizzativa e gestionale di fondo e quali sono poi gli strumenti operativi con cui si può dare concreto avvio al miglioramento dei servizi.

La prima considerazione che si può fare è quella di valutare gli aspetti rilevanti di partenza. Un problema fondamentale con cui oggi dobbiamo misurarci all'interno dell'ente locale scaturisce dalle attese dei nostri interlocutori. Il profilo delle attese costituisce un elemento in cui sistematicamente l'ente locale si misura in tutti i processi che generano situazioni di percezione della qualità nel binomio che si stabilisce tra "attesa e percezione". Questo costituisce un punto di partenza molto importante. Quindi bisogna dimensionare e caratterizzare le modalità di erogazione dei servizi partendo da questa ricognizione.

Gli strumenti che l'ente locale può adottare sono i cosiddetti strumenti di controllo e di contatto. Vediamo di capire le differenze di fondo che è opportuno sottolineare a proposito di questa differente tipologia che l'ente locale può avere a disposizione per sviluppare questa funzione.

Strumenti di controllo sono tipicamente gli strumenti che consentono all'ente locale di presidiare, osservare, monitorare la dinamica dei bisogni prima e poi della domanda dei servizi. L'ente locale ha degli strumenti con cui presidiare, monitorare, analizzare, scandagliare le peculiari caratteristiche riferite ai servizi che lo stesso ente locale è in grado di soddisfare. L'Ente locale ha l'esigenza di capire, come si articola la sua cittadinanza per fasce d'età, per poter incrociare questi dati con segmentazioni per esempio di fasce economiche o di potenziale capacità di reddito. Il tutto per avere quegli elementi che gli consentiranno poi di realizzare le scelte di ridimensionamento. Sicuramente l'esigenza di disporre di strumenti con cui conoscere meglio la domanda, segmentarla, interpretarla e di conseguenza avere strumenti con i quali dimensionare le caratteristiche dei servizi, costituisce la base di partenza per potere poi approntare quanto necessario per la successiva erogazione dei servizi. La seconda grossa categoria di strumenti di marketing a disposizione dell'ente locale è costituita dagli strumenti di contatto utilizzati per la messa a punto di strumenti con cui generare l'attività di informazione. L'ente locale ha da un lato l'esigenza di un'analisi di interpretazione quindi di controllo delle caratteristiche della

propria utenza dall'altro ha l'esigenza di procedere a sistematici momenti di informazione. Quindi bisogna attivare tutti i mezzi di contatto con cui l'ente locale informa: dall'attività informativa all'ufficio relazioni esterne, dai rapporti con la stampa a tutta una serie di strumenti.

Un'altra grande considerazione da tenere presente è che la percezione è maturata a fronte della erogazione di un servizio. L'ente quindi può erogare un determinato tipo di servizio in maniera tale da generare una percezione in linea con l'attesa nella misura in cui è in grado di conoscere, valutare, presidiare, monitorare queste attese. Quindi è necessario dotarsi di sistemi che analizzino, presidiano, che tengano sotto controllo queste attese. Deve essere un servizio effettivo, erogato dall'ente efficacemente comunicato. Ed ecco quindi l'altra leva fondamentale che l'ente ha a disposizione: "la comunicazione"²⁰.

Altri elementi di valutazione che dobbiamo tenere presenti sono rappresentati, per un certo verso, da fattori che condizionano le attese che sono sicuramente le esperienze precedenti degli utenti e le informazioni da essi possedute. Quindi abbiamo un fenomeno che è alimentato da situazioni di carattere individuale: individui, gruppi di individui che esprimono certe esigenze; abbiamo le attese codificate da esperienze precedenti, che l'utente ha maturato nella propria realtà a di riferimento piuttosto che non nelle realtà limitrofe. Per esempio un nostro utente, che è un cittadino inglese, che si è trasferito da noi da poco e che ha un tipo di esperienza di fruizione di servizi pubblici, sicuramente, nell'esprimere le sue attese ha dei condizionamenti che derivano dalle sue esperienze precedenti; ci sono poi le informazioni che gli utenti si scambiano tra di loro, il cosiddetto passa parola.

4.5. Le attese percepite nella erogazione dei servizi

Si diceva: attesa rispetto ad un servizio percepito a fronte di un certo servizio. Noi dobbiamo lavorare per fare in modo che quello che siamo in grado di offrire sia in linea con quello che l'utente si aspetta, e dobbiamo altresì essere in grado di informare circa eventuali disservizi; a tale proposito, ricordiamo l'esempio prima citato, se all'improvviso viene meno l'erogazione dell'acqua e la sospensione del servizio si protrae per un certo tempo provoca seri danni all'immagine; più in generale se l'erogazione dei servizi viene

²⁰ Cavallone Mauro e Colleoni Luca, *Il marketing degli enti locali – criticità, strategie, operatività*. Milano: Franco Angeli, 1999.

sospesa senza che l'utente sia opportunamente e adeguatamente informato provoca in lui un certo tipo di reazione. Viceversa, se l'utente viene informato che il giorno tal dei tali, dalle ore - alle ore, un certo tipo di servizio sarà sospeso, sopporterà meglio il disagio causato dalla sospensione del servizio medesimo. Quindi bisogna informare tempestivamente l'utente del perché il servizio viene sospeso, perché il servizio è calato di tono, di qualità, bisogna assicurare che queste situazioni sono assolutamente momentanee e che molto probabilmente la qualità percepita non viene seriamente intaccata. Un'altra leva che non possiamo dimenticarci di avere a disposizione è un sistema di monitoraggio per l'analisi di queste attese e queste aspettative, attraverso adeguati strumenti di contatto. Sicuramente dobbiamo acquisire la consapevolezza che sul fronte dell'attesa, su quella che l'utenza matura come aspettativa nei confronti del servizio risulta determinante, strategico per l'ente. Bisogna creare le condizioni affinché vi sia, da parte dei vertici dell'organizzazione (sicuramente la direzione generale e i vertici manageriali) una corretta consapevolezza del livello di attesa che ha l'utenza. Un sistema di relazione può essere quello della diffusione di questionari, strutturati per profilo di servizi erogati di utenza servita. Attraverso i questionari che, per profilo di utenza, sottoponiamo a tutti i cittadini che accedono, per esempio, alla biblioteca abbiamo sia gli elementi per inserire un circuito virtuoso nel miglioramento della qualità percepita, sia elementi per capire se il servizio che noi offriamo è adeguato o no al profilo di utenza che serviamo. Se abbiamo un'utenza giovane, "immersa", come capita, "nelle applicazioni telematiche" ha senso investire su *internet*, in collegamento con banche dati, nella realizzazione di postazioni per accedere a *internet*. Posizionamento quindi dell'ente in funzione dell'utenza che si ha. Questo come strumento di contatto, come strumento di *marketing* pubblico per capire che tipo di domanda si rivolge alle nostre strutture e quale tipo di orientamento e dimensionamento dare ai nostri servizi. Rilevare le attese, fare in modo che ci sia una corretta percezione da parte dei vertici politici e manageriali, tutto nel tentativo di definire precisi *standard* e livelli di servizio che ci impegniamo ad erogare. Tutto questo diventa prima strumento di conoscenza per il vertice poi diventa strumento per definire gli *standard*. L'obiettivo di fondo, che è quello di migliorare la qualità del servizio percepita e quindi di dare risposta alle esigenze in maniera più adeguata, lo realizziamo lavorando su quattro fondamentali aree gestionali.

La prima area gestionale: ridurre lo spazio tra le attese e la percezione dell'attesa da parte dell'utenza. Qui abbiamo una serie di strumenti, un primo ambito su cui lavorare

che vuol dire sviluppare gli strumenti di analisi della domanda attraverso, ad esempio, una logica di contatto; posizionamento di *marketing* di controllo per capire le caratteristiche della domanda segmentata. In secondo luogo è verificando, con riferimento al segmento di utenza che si rivolge a ciascun servizio, che noi annotiamo quali sono le attese. Poi il problema fondamentale riguarda come migliorare la disponibilità di informazioni sul profilo di utenza da servire, sul grado di soddisfazione di questa utenza in relazione ai servizi che già erogiamo: capire se la domanda trova adeguata risposta o no. Accertare se la domanda presente e latente è soddisfatta pienamente o la si può soddisfare diversamente. Il passaggio successivo, che non è migliorabile, è ciò che non è misurabile; in qualunque ambito noi ci collochiamo il problema della misurazione è un problema cruciale, in qualunque tipo di situazione che ci si trovi ad affrontare.

La seconda area è quella che ci porta a mettere a punto, ad adottare strumenti di formalizzazione degli *standard* di servizi, degli *standard* di qualità.

La terza area gestionale è l'area che concerne la coerenza del controllo tra *standard* di qualità e servizio effettivo. Qui c'è il problema di verificare e di controllare che gli *standard* che ci siamo dati trovino rispondenza in tali servizi. E' appena il caso di evidenziare che il raggiungimento dell'obiettivo *standard* di qualità e servizio effettivo può anche essere oggetto di valutazione e quindi può essere inserito tra i criteri di valutazione dei dirigenti.

La Quarta area. Riassumendo, la prima area concerne la rilevazione dell'analisi della domanda e rilevazione dell'attesa; la seconda area concerne la formalizzazione di *standard* di qualità di servizi che può anche prevedere, di conseguenza di essere collegata all'esigenza di certificazione; la terza area è quella del controllo. La quarta area riguarda la messa a punto di meccanismi di comunicazione verso l'utenza. Qui si torna al nocciolo del problema della comunicazione come leva strategica. Qui abbiamo la possibilità di mettere in atto tutta una serie di strumenti e di contatti di cui si diceva prima. L'ente locale l'esigenza di mettere a punto una serie di azioni che cercano di dare risposta, di soddisfare talune determinate aree di bisogni che sono pressanti. Consideriamo per esempio il problema dell'anziano: l'anziano costituisce un'area di bisogno a cui tendenzialmente, l'ente locale deve delle risposte in un momento preciso. È un'area di azione significativa, molto rilevante dove l'ente locale ha il problema di osservare, monitorare, non solo le esigenze dell'anziano oggi, nella società dove vive, dove l'ente locale interviene e quindi quali sono le forme diverse con cui rispondere a quest'area di bisogni.

Il problema della funzione sociale è stabilire come si evolve la situazione circa i bisogni dell'anziano, nell'ambiente che lo circonda, nella mobilità e via di questo passo. Istituire dei bus navetta per la mobilità dell'anziano, all'interno della città e concordare l'arrivo, con la sua associazione, quali sono i luoghi che frequenta: esempio visita al museo, trasporto fino al teatro, parco comunale, alla stazione ferroviaria, ecc. ecc.. è sicuramente un miglioramento del servizio a favore della popolazione anziana che è sempre più in crescita nel nostro paese.

Si tenga conto anche che la funzione sociale "tipo" ha uno suo ciclo di vita nel senso che si perde col passare del tempo. La funzione sociale "tipo" si evolve; pensiamo al problema dell'anziano come gruppo di bisogno percepito da una comunità locale. Probabilmente 40 anni fa, in una società prettamente agricola, come quella di molta parte del nostro paese, non era un grosso problema; non è che non esistesse ma insomma non aveva l'impatto che ha oggi. Molto di più lo era il problema minorile adolescenziale, il problema della salute del neonato. Certamente una problema sociale enorme. Oggi è socialmente superato ed è sorto il problema rappresentato dall'anziano. Ora c'è una evoluzione perché normalmente la funzione ha una fase di avvio, una fase di consolidamento e una fase di maturità. Ovviamente tutto questo avviene in tempi molto lunghi. Tendenzialmente un certo tipo di bisogno non si manifesta subito, è latente per un certo periodo e nella misura in cui si manifesta, ha per un certo periodo una caratterizzazione piuttosto complessa che però deve essere percepita e come tale interpretata al fine di dare risposte adeguate.

Dopo una certa fase il bisogno tende ad evolversi con una certa gradualità; poi normalmente quando il bisogno è percepito come tale dietro ci sono delle forti esigenze, forti pressioni quindi la sua esplosione; bisogno al suo massimo sviluppo. Tendenzialmente a questo punto il bisogno tende ad assumere un andamento consolidato, a mantenere la stessa ampiezza, ad essere percepito come tale, in un andamento che tende a non crescere, perlomeno come intensità. Come ampiezza invece tutto dipende dall'invecchiamento della popolazione. La domanda in realtà è in funzione di un bisogno, in relazione di una certa offerta. E' chiaro che non essendoci neanche l'offerta di quel servizio è difficile far diventare un bisogno la richiesta di un servizio.

Dunque quando il bisogno viene percepito come tale occorre cominciare a dare delle risposte.

E' evidente che se un bisogno si evolve in tempi molto ampi, in decenni, per esempio, è chiaro che all'interno di questo tipo di evoluzione della funzione sociale vengono collocati dei servizi. Ciascuno di questi servizi ha mediamente un suo proprio ciclo di vita. Un servizio, tendenzialmente, perché sia percepito come tale, ha una fase di avvio, una fase di sviluppo e dopo un certo arco di tempo, il servizio, se non riusciamo a rivitalizzarlo comincia ad essere meno richiesto perché tende a rispondere meno alle esigenze; è connaturata in noi l'esigenza di servizi sempre più personalizzati, più sofisticati. Il servizio dovrebbe avere sempre un sistema capace di continuo miglioramento, occorre trovare il modo di ripensarlo più o meno continuamente.

Pensiamo alla biblioteca comunale: chi va più in una biblioteca dove ci sono tanti libri, quattro tavoli e dei bibliotecari magari avanti con gli anni? Oggi la concezione è cambiata. Essa potrebbe essere intesa in chiave moderna, dotata anche di sala audio, sala conferenze per la presentazione di libri e dibattiti, videoteca, collegamento del servizio biblioteca con quello 'Informa Giovani', collegamento ad *internet*, che se usato correttamente è un formidabile ed insostituibile mezzo di comunicazione di crescita e di arricchimento perché da la possibilità di comunicare con il resto del mondo in tempo reale e di accedere alle banche dati internazionali.

Quel servizio biblioteca, inteso come precedentemente detto, vecchia maniera, ha avuto il suo ciclo di vita: se la biblioteca non viene ripensata secondo quanto si è descritto sopra, a mo' di esempio, capace di attirare e interessare, è destinata o a chiudersi, come servizio, oppure ad essere frequentata soltanto da pochi studiosi, che può essere una soluzione ma che non è il massimo.

Quando il servizio giunge alla sua fase di maturità o lo si rinnova, lo si rigenera, lo si ripensa, oppure, tendenzialmente, sarà abbandonato. Nella fattispecie, fare politica significa anche avere conoscenza della evoluzione del bisogno e quindi sviluppare delle dinamiche che siano in grado di dare delle risposte sempre più diverse, diversamente articolate, compatibilmente con le risorse ovviamente.

Un problema che l'ente ha poi è quello di "comunicare", pubblicizzare il servizio; il che vuol dire guidare all'accesso, alla fruizione.

Bisogna quindi dare valenza esterna agli *standard* che ci siamo dati. Se ci siamo dati lo *standard* che prevede l'impegno, da parte del servizio sociale, a garantire un servizio a domicilio e che, a sua volta, si contraddistingue per avere un accesso settimanale e, per ogni accesso, la disponibilità da parte dell'operatore a fare alcuni servizi esterni

all'abitazione per conto dell'anziano come ad es. falciare l'erba del prato, portare fuori il cane di compagnia, pagare le bollette ecc. che, si badi bene, non sono un obbligo ma sicuramente migliorano il servizio e quindi la qualità della vita dell'anziano, tutto questo costituisce la soddisfazione dello *standard* che sul servizio sociale ci siamo dati. Se necessario, occorre pensare ad una carta dei servizi la quale oltre ad informare esprimerà gli *standard* di qualità per ciascun servizio che l'ente eroga. Per ciascun servizio, per il quale abbiamo fissato degli *standard* e su questo ci siamo impegnati con l'utente è come aver sottoscritto un contratto. A proposito della biblioteca, se il Comune garantisce l'apertura della biblioteca con cadenza bisettimanale e non la rispetta, scattano i sistemi di tutela predisposti a favore dell'utente. Attraverso la carta dei servizi, della quale si dirà dopo, informiamo, definiamo degli *standard* di tutela, delle modalità con le quali l'utente può far valere i suoi diritti; quindi messa a punto di un regolamento della raccolta reclami, e di un regolamento della segnalazione del mancato rispetto degli *standard*. La logica di fondo è: informazione, *standard* meccanismi di tutela. Il tutto per dare valenza esterna degli *standard* che l'ente si è dati all'interno e poi con modalità adeguate lo stesso comunica il suo impegno con l'esterno. Ovviamente non ha senso che si scriva, ad esempio, sulla carta dei servizi la possibilità per il cittadino di accedere alla videoteca per quattro ore al giorno se poi la si tiene aperta solo due ore. È appena il caso di evidenziare che ciò che si scrive sulla carta dei servizi poi deve essere fatto altrimenti l'ente farà una figura pessima all'esterno e il consenso ne risentirà parecchio. Altra cosa poi da fare, come accennavamo prima, è una azione di comunicazione, promuovendo magari anche delle campagne di comunicazione per cercare di raggiungere i diversi interlocutori, coloro che esprimono determinati bisogni e sensibilizzarli su quali sono le forme di risposta alle esigenze che l'ente locale ha messo in campo o mette in campo in un certo periodo prestabilito.

A volte occorre agire sulla funzione sociale per cambiarla, modificarla o allinearla alle nuove scelte che abbiamo fatto, per i servizi erogati. Occorre cercare di valorizzare alcune scelte di servizi facendo operazioni che cercano di condizionare la percezione del profilo da parte della fascia di utenti determinati. Quando per esempio, si fa azione di comunicazione con cui cerchiamo di influenzare, cambiare le propensioni delle famiglie del nostro Comune all'utilizzo della raccolta differenziata, più che di informare su un servizio che l'ente offre, si deve cercare di agire nel modificare, nel ridefinire, nel riorientare i comportamenti della cittadinanza, rispetto al bisogno, all'area funzionale dell'intervento

che concerne il problema dei rapporti con l'ambiente, della sua tutela, della valorizzazione degli strumenti con cui ridurre l'impatto ambientale.

E' chiaro che iniziative di azione che cercano di impattare sulla funzione, che cercano di modificare certi orientamenti di comportamento sono impegnative e presuppongono risorse adeguate.

4.6. La comunicazione

Per quanto precede resta dimostrata l'importanza delle campagne di comunicazione le quali sono strettamente legate alla funzione della comunicazione. E' una iniziativa *una tantum* rispetto allo strumento di comunicazione legata al servizio che viene offerto. Quindi c'è un problema di organizzare delle campagne *ad hoc* che è tipico delle azioni che ricadono sulla funzione della comunicazione stessa. C'è poi un'attività di informazione che è tipica dei servizi che riguardano il discorso che si faceva prima.

Poi c'è un problema di fare analisi delle istanze dei reclami riguardanti tipicamente il servizio. Cerchiamo quindi di capire quali sono i problemi di comunicazione. Un altro problema di comunicazione riguarda i rapporti con gli organi di stampa. Normalmente, nella stragrande maggioranza dei Comuni, i rapporti quotidiani con la stampa vengono gestiti da un ufficio di *staff* del Sindaco. Vediamo adesso delle soluzioni organizzative che è possibile prevedere con riferimento all'azione di comunicazione che si è cercato di mettere fuoco prima. Sono possibili due alternative che potrebbero costituire le soluzioni più adeguate. La prima soluzione organizzativa che può essere ipotizzata è quella che prevede la istituzione di una unità operativa di comunicazione come vera e propria funzione di "*line*". Le funzioni di "*line*" sono tipicamente le funzioni di supporto. I Comuni di medio-grande dimensione hanno l'assoluta opportunità di avere una figura che ha delle responsabilità sulla comunicazione; questa funzione può essere considerata come integrativa della funzione dei servizi sociali e dell'urbanistica, ecc. tenuto conto del loro ruolo. Il problema della comunicazione è diventato strategico soprattutto per i Comuni medio grandi ma anche per i Comuni medio piccoli.

Oggi è sempre più sentita l'esigenza di creare un ufficio della comunicazione con a capo un responsabile. A questo ufficio sarà affidato tutta la responsabilità della comunicazione istituzionale in termini di predisposizione di carta dei servizi, la guida "*Web*" e tutti

problemi legati alla messa a punto di strumenti di azione di comunicazione istituzionale volta a valorizzarne l'azione. Quanto precede può essere affidato alla responsabilità di questo ufficio. Comunicazione vuol dire anche portare all'esterno l'attività dell'ente.

Altre funzioni di questa unità operativa possono essere: lo sviluppo e la gestione della campagna di comunicazione; l'istituzione del *communicator manager*: il che presuppone che in quest'ambito organizzativo si concentrino le eventuali iniziative di comunicazione che i diversi settori dell'amministrazione intendono promuovere. Se, ad esempio, l'ufficio tributi, che ha definito con l'azienda municipalizzata ambientale il nuovo meccanismo di carico delle tariffe anticipando i tempi rispetto agli obblighi, vuol fare un'azione di comunicazione oggi, chiede l'OK al direttore per rivolgersi, ad una società, ad un esperto esterno, che aiuti a predisporre questa iniziativa. Oggi è quello che fanno i Comuni di medie dimensioni. In certe situazioni ciascuno, con le proprie risorse, con le proprie energie, il proprio logo, mette a punto la propria azione, prende contatti con qualche mezzo di comunicazione locale e mette in piedi una apposita conferenza stampa per la presentazione di un nuovo servizio o di una determinata iniziativa. C'è da comunicare l'evento di una certa iniziativa in un determinato luogo: il responsabile del settore cultura, ammesso che sia lui che abbia organizzato il progetto, presenta l'iniziativa e le problematiche al responsabile dell'ufficio relazioni con il pubblico il quale, attraverso il *communicator manager*, provvede alla campagna di comunicazione. Il terminale informativo è un importantissimo strumento di raccolta di indicazioni di attese più o meno soddisfatte o di lamentele significative. Occorre tenere presente che nella creazione dell'ufficio relazioni con il pubblico il vero problema significativo è la creazione di una banca dati che consenta a questo ufficio di dare risposte all'utente, non sistematicamente di rinvio ma risposte positive. L'utente che va all'ufficio relazioni con il pubblico e chiede, ad esempio, "quando avrà inizio la raccolta delle adesioni per le permanenze invernali al mare degli anziani," un conto è limitarsi ad indicare che l'ufficio affari sociali si trova al terzo piano "signora Petronilla". Altra cosa è invece dire: "la raccolta per le adesioni, per le permanenze invernali al mare degli anziani, comincerà il 5 aprile prossimo venturo. Le adesioni si raccoglieranno presso l'ufficio della signora Petronilla, terzo piano, dalle ore 10 alle ore 14 di tutti i giorni e durante i rientri pomeridiani dalle ore 16 alle ore 18. Data l'ultima: il 30 aprile prossimo". L'ufficio relazioni con il pubblico ha il compito di dare risposte chiare e precise all'utenza. Esso può essere considerato uno sportello unico

dell'utenza. Se è chiaro questo concetto diventa facile capire l'importanza che può assumere questo ufficio.

4.7. La carta dei servizi

Sulla base di quello che è stato detto è possibile ragionare su un particolare strumento con cui sviluppare meccanismi di comunicazione circa i nuovi servizi che si sono approntati, le iniziative che si intende intraprendere, e quelle per il miglioramento degli stessi.

Lo strumento può essere, appunto, una carta di servizi, che è uno strumento che persegue finalità fondamentali e alla cui diffusione si può provvedere a mezzo stampa, mediante diffusione di manifesti murali, inoltre ad inserirla sul sito *web*.

La carta dei servizi ha una grossa rilevanza, riteniamo, sul piano della comunicazione istituzionale poiché l'ente può presentare l'articolazione dei servizi offerti, modalità di accesso e fruizione. Con questo strumento si va oltre l'informazione perché la carta dei servizi costituisce un vero e proprio momento di formalizzazione di veri e propri impegni che esce dall'ente verso l'esterno; una sorta di contratto implicito senza esplicitare il contratto in forma scritta. Reciprocamente l'ente si impegna da un lato a garantire ed è l'utente, dall'altro, che decide di sfruttare l'occasione che ha di fruire di quel determinato servizio o iniziativa. Non per niente le carte dei servizi si sono sviluppate nelle aziende di servizi pubblici: aziende aeroportuali, azienda del gas, aziende dei trasporti, azienda energia elettrica eccetera. Classici settori dove il fatto stesso che dietro ci sia una prestazione e controprestazione diretta, rende strutturale la necessità di formalizzare l'interscambio tra prestazione e controprestazione; nel qual caso infatti si paga un canone, si paga un servizio e a fronte di questi pagamenti si ha diritto alla prestazione di che trattasi. In mancanza della quale l'utente ha diritto ad essere risarcito, in qualche modo, per il mancato adempimento del "fornitore".

Operativamente la carta può essere divisa in quattro parti. La prima parte, che potrebbe essere la parte fissa, non perché non cambia mai ma perché rimane fissa per un certo periodo di tempo e riguarda la presentazione dei servizi che l'ente intende dare. Una seconda parte può essere dedicata alla messa a punto, alla esplicitazione di significati, contenuti e responsabilità; poi deve essere utilizzata per chiarire e mettere a fuoco la

portata dello strumento, i suoi contenuti fondamentali e quindi fornire una guida al suo utilizzo; mentre quella che viene dopo può essere considerata “mobile” essendo qualcosa che è molto soggetta all’apprezzamento degli utenti.

C'è il problema di renderla fruibile al cittadino. A questo punto, la seconda parte riporta l'informazione sui servizi erogati, le forme di prenotazione all'accesso, modalità di fruizione.

A proposito della biblioteca, se l'ente pensa di ampliare le ore di apertura o di aumentare le ore di accesso alla rete *Internet*, di aggiungere nuovi servizi a favore della collettività, a favore delle famiglie e degli anziani rispetto all'anno precedente, è chiaro che occorre cambiare la carta dei servizi in rapporto a quello che era stato indicato l'anno prima. Sta di fatto che tendenzialmente le informazioni ma anche gli *standard* possono essere soggetti a modifiche di miglioramento, a sviluppo; tendenzialmente tendono a cambiare e in questo senso si deve intendere mobile la seconda parte della carta. Possono essere stabili nel tempo i meccanismi del reclamo, le modalità di rimborso ecc. ecc. Questi ultimi non cambiano ogni semestre ma tendono a rimanere piuttosto stabili nel tempo.

Questa è la seconda parte, proprio di guida; poi sarà l'ente a stabilire se chiamarla guida informativa, guida ai servizi e come renderla consultabile. Va da sé che occorre essere esaurienti da una parte e sintetici dall'altra.

La terza parte è quella che concerne l'aspetto più “innovativo” della situazione che riguarda appunto la predisposizione di un sistema di *standard* di qualità, gli impegni che l'ente prende verso l'utenza. Infine l'altro passaggio, la quarta parte, che assume rilievo, concerne la messa a punto di questi meccanismi e le modalità di tutela dell'utente che tipicamente hanno a che fare con le modalità con cui eventualmente l'ente concede qualche rimborso. Quest'ultimo è un passaggio su cui porre una certa attenzione per evitare che l'utenza poi si lanci a chiedere rimborsi indiscriminati. Appare più facile mettere a punto "un regolamento dei reclami" sia della raccolta che della messa a punto di un sistema di risposta. Il messaggio è: ci impegniamo a raccogliere i reclami ma ci impegniamo anche a dare risposta ai reclami stessi. Quello del reclamo può essere un utile strumento per capire le “criticità” di un determinato servizio.

4.8. Considerazioni conclusive

In merito alla strategia di avviamento del sistema è necessario fare alcune ultime precisazioni evidenziando che, a proposito dell'irreversibilità dei processi di cambiamento, è possibile che le pressioni esterne manifestino i loro effetti molto rapidamente e gli enti locali già pronti ad affrontare queste nuove sfide potranno godere di un importante vantaggio competitivo rispetto agli altri: tale aspetto, derivante dalla rapidità dei cambiamenti, è rilevante perché posizioni competitive vantaggiose possono essere più facilmente incrementate mentre risulta più difficile recuperare quando si è in situazioni di debolezza strutturale.

Nella situazione italiana l'approccio normativo, se da una parte ha prodotto innovazioni strutturali, dall'altra, ancora non è riuscito pienamente, a tradurre queste esigenze formali in comportamenti operativi, evidenziando ancora una volta la diversa sensibilità degli operatori; infatti gli enti locali che hanno avviato sistemi di controllo di gestione sono stati spinti dalla consapevolezza della loro utilità più che dall'esigenza di un adempimento normativo.

Sicuramente è utile il continuo confronto di esperienze diverse in merito per diffondere sempre di più questa cultura, nella consapevolezza che l'autonomia può portare a definire differenti priorità nella scelta dei bisogni di ogni area territoriale ed anche a differenti scelte nelle modalità per intervenire.

Infine, un ruolo critico sarà assunto dai sistemi di controlli esterni - ad esempio quelle della Corte dei Conti - perché in relazione al diverso apprezzamento dei processi di cambiamento essi potranno essere di volta in volta uno strumento di stimolo oppure di ritardo alle innovazioni.

Bibliografia

Antonelli Roberto, Meola Antonio, *Strategia Finanziaria e Finanza innovativa nell'ente locale*, Rimini: Maggioli, 2005;

Antonelli Roberto, Meola Antonio, *Pianificazione strategica, controlli e peg nella Pubblica Amministrazione locale*, Milano: Franco Angeli, 2006;

Azzone Giovanni, Dente Bruno, *Valutare per governare*, Milano: ETAS, 1999;

Baldassarre Serena, Bonani Gian Paolo, *Formare la nuova Pubblica Amministrazione - Processi di qualità per progettare le competenze innovative*, Roma: EOS, 2002;

Bocchino Umberto, *Il Controllo di Gestione*, Milano: Il Sole 24ORE, 2000;

Borgonovi Elio, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano: EGEA, 2000;

Borgonovi Elio, *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Varese: Giuffrè, 1984;

Cavallone Mauro, Colleoni Luca, *Il marketing degli enti locali – criticità, strategie, operatività*. Milano: Franco Angeli, 1999;

Cercola Raffaele, Bonetti Enrico. *Il cambiamento nella produzione dei servizi*, Milano: ETAS, 1999;

D'Aries Ciro, *Quale programmazione per un efficace sistema di controlli interni*, in *Azienditalia* (Milano), n. 10, 2003, pp. 608-621;

Garlatti Andrea, Pezzani Fabrizio, *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, Milano: ETAS, 2000;

Garlatti Andrea, Pezzani Fabrizio, *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, Milano: ETAS, 2000;

Maddaluno Ciro, Chioda Sergio, *Progettare la nuova organizzazione degli enti locali*, Bergamo: CEL, 1999;

Mazzara Luca, *Il processo di pianificazione strategica: fasi, attori e strumenti per lo sviluppo dei sistemi territoriali locali*, Roma: Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, 2007;

Mileti Pietro Paolo, *Il contratto di sponsorizzazione negli enti locali*, Roma: Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, 2008;

Orlandini Paola, *La gestione efficiente del Comune*, Milano: Il Sole 24ORE, 2001;

