

## IL RUOLO DELLA QUALITÀ NEI SERVIZI PUBBLICI

di Davide de Caro

Discutere oggi di servizi pubblici non può prescindere dall'esaminare lo strumento che ne orienta la loro funzione e ne ottimizza la realizzazione: la qualità.

L'impresa non è tra le più facili perché tale concetto, così come quello di servizio, si presta a "*definizioni, usi ed interpretazioni tutt'altro che univoci*"<sup>1</sup>, il che ha ingenerato - ed in parte crea tutt'oggi - molta confusione circa il suo reale significato: oltre ad essere usato come sinonimo di caratteristica o di genere, frequentemente lo si è inteso come eleganza o raffinatezza piuttosto che associarvi un contenuto di lusso, superficialità, eccedenza, di estetica più che di sostanza. Successivamente l'enfasi è passata sull'idea di rispetto delle specifiche, cioè di congruità alle peculiarità previste per il prodotto. L'ultima tappa è stata raggiunta con l'estensione del concetto dall'ambito intrinseco del prodotto (*output* fisico) al suo utilizzo da parte del cliente (*performance*), si introduce la concezione di qualità come relatività alla funzione degli usi e contesti in cui prende forma<sup>2</sup>.

Per la migliore comprensione del significato che assume oggi l'istituto della qualità può soccorrerci la ricostruzione dell'evoluzione subita dal concetto di controllo, alla qualità intimamente accoppiato, schematizzabile in tre fasi:

1. in una prima accezione passiva, l'attività di controllo consisteva in una mera osservazione di un processo produttivo, senza possibilità di intervento su di esso e

---

<sup>1</sup> Vedi G. Negro (1997), "Organizzare la qualità nei servizi", Il Sole 24 Ore, p.47 ss.

<sup>2</sup> "la performance dei prodotti sta diventando sul mercato molto più interessante e appetibile del prodotto stesso. È un fenomeno lento cui si assiste già da qualche anno attraverso iniziali segnali deboli ma oggi maggiormente raccontati, modellizzati, funzionanti e per giunta sempre più declinati in campi diversi. Significa che si inizia finalmente a offrire e commercializzare mobilità invece che automobili, freddo invece che condizionatori o frigoriferi, fotocopie invece che fotocopiatrici, bucati bianchi invece che lavatrici. Quanto più questo modello strategico di vendita della "prestazione" dei prodotti si svilupperà tanto più miglioreranno le loro efficienze ambientali e si ridurrà la loro obsolescenza", Rapporto Issi (2002), "La riforma dei rifiuti", p.6

esaurendosi nella qualificazione dello status del prodotto finito come idoneo o inidoneo (controllo e collaudo *ex post* sul prodotto).

2. nella fase successiva il controllo di qualità diventa attivo, l'intervento si risolve nella premura di mantenere il processo di produzione all'interno di parametri prestabiliti (AQL, Acceptable Quality Level); questo nuovo modo di intendere il controllo è dovuto ai crescenti ritmi di produzione richiesti dalla seconda guerra mondiale che impediscono il collaudo di tutta la serie di produzione.

3. nella terza ed ultima fase, detta proattiva, che trova una collocazione storico-geografica nel Giappone postbellico, sconfitto e necessitato a pianificare programmi di rilancio a lungo periodo, la procedura di gestione della qualità viene estesa a tutta l'organizzazione produttiva, non ci si limita più a mantenere lo *status quo* ma ci si impegna nel raggiungimento di *status* costantemente migliorativi (CWQC, Company Wide Quality Control). In quest'ultima fase la qualità non viene più perseguita come un risultato ma diviene "*strumento di gestione aziendale che attraversa l'azienda trasversalmente divenendo parte integrante di ogni funzione e non una funzione a sé*"<sup>3</sup>.

Le fasi storico evolutive dell'endiadi controllo-qualità ci sono utili per intendere l'origine e l'evoluzione del concetto e per avvicinarci ad una sua definizione ma è ancor più necessario, a questo punto, riprendere le ricerche condotte dalla dottrina giuridica tese a determinarne il significato e specificarne natura e funzione.

Alcuni autori parlano della qualità in termini di strumento, altri come riferimento ed obiettivo, altri ancora, infine, come principio giuridico<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> C. Cassaro (2001), "Alla ricerca della qualità nei servizi pubblici" in Queste Istituzioni, p.52. L'ultima fase del processo evolutivo della qualità è completamente aderente alle ultime certificazioni ISO 9001-2000 (Vision): "Si passa dunque da una logica di assicurazione di qualità e di verifica di conformità a quella di miglioramento continuo assumendo una prospettiva proattiva, cioè orientata non solo a perseguire la qualità attesa (cliente soddisfatto), ma anche la qualità positiva (cliente "più che soddisfatto"); tutto ciò attraverso l'ottimizzazione continua delle performance dell'organizzazione" così B. Spadoni "La qualità come riferimento della competizione e della regolazione", Confservizi, p.11.

<sup>4</sup> Nella la prima accezione vedi, C. Cassaro (2001), "Alla ricerca della qualità nei servizi pubblici", per il secondo significato vedi, G. Negro e altri (1999), "Glossario della qualità nella P.A.",

Tentiamo, quindi, una *reductio ad unum* delle varie speculazioni elaborate sopra il concetto di qualità, alla ricerca di quegli elementi di sintesi che possano aiutarci nella indagine che stiamo conducendo.

Il punto da cui intendiamo sicuramente partire è quanto espresso da alcuna dottrina, la quale afferma: "*la qualità in generale e dei servizi pubblici locali in particolare, non può prescindere dal concetto di efficacia dei servizi pubblici locali, o più precisamente dal concetto di efficacia esterna o sociale definita come la capacità del prodotto o servizio offerto da un'organizzazione di soddisfare i propri utenti o clienti*"<sup>5</sup>, come è facilmente osservabile, si ritrova quanto teorizzato sullo scopo dell'erogazione dei servizi pubblici: la soddisfazione piena delle esigenze manifestate dalla collettività di utenti e fruitori dei medesimi<sup>6</sup>.

La qualità così intesa può essere espressa con un rapporto<sup>7</sup>:

$$Q = \text{Prestazioni aziendali} / \text{Bisogni del cliente} \geq 1$$

L'utente del servizio si sente e ritiene soddisfatto solamente nel momento in cui le prestazioni dell'erogatore del servizio sono esattamente corrispondenti alle sue attese ( $Q=1$ ), può sentirsi anche piacevolmente sorpreso quando il servizio ricevuto è per qualche aspetto superiore alle sue attese ( $Q>1$ ). La ricerca della qualità, così, si traduce nel "*raggiungimento dell'efficacia: capacità di soddisfare i bisogni degli utenti*"<sup>8</sup>.

---

D'Anselmi, come principio giuridico vedi, L. Ieva (2001), "Il principio della qualità del servizio pubblico e la carta dei servizi" in Foro Amministrativo.

<sup>5</sup> F. Biscotti (2003), "La qualità nei servizi pubblici locali" in [www.servizilocali.com](http://www.servizilocali.com).

<sup>6</sup> basti richiamare a.112 del TUEL, dlgs.267/00, oltre alle sentt.265 del 9/5/2001 e 2024 del 17/4/2003, Consiglio di Stato, sez.V.

<sup>7</sup> G. Negro, cit., p.48.

<sup>8</sup> G. Gallo (1998), "Enti locali: alla ricerca della qualità" in Azienda Pubblica, p.312, inoltre vedi P. Morelli (2003), "L'adeguamento dei sistemi di gestione alla norma UNI EN ISO 9001:2000 in Italia" Confservizi, secondo cui è la "soddisfazione del cliente, che in ultima analisi è la Qualità", p.41.

Ecco che il suo obiettivo ci permette di trovare l'intima definizione della qualità, esso è *"unanimemente riconosciuto nella soddisfazione del cliente. La macchina del CWQC ha lo scopo - infatti - di ottenere la soddisfazione del cliente, e non per un mero senso di altruismo ma per un chiaro principio: solo un cliente soddisfatto e consolidato permette una sana redditività per l'azienda [...] riduce nel lungo periodo i costi legati alla non qualità [...] consente un miglior collocamento dell'azienda sul mercato ed un conseguente ampliamento dei mercati [...]* Il cliente, quindi, nel CWQC è posto al centro del sistema ed è considerato fonte primaria di stimolo al miglioramento aziendale"<sup>9</sup>.

I vantaggi che la qualità offre alle imprese di servizi pubblici sono ben conosciuti dalle stesse, o almeno dalle più evolute e competitive, che hanno previsto all'interno della loro struttura politiche, responsabili e sistemi di gestione della qualità, come dimostrano le seguenti statistiche<sup>10</sup>:

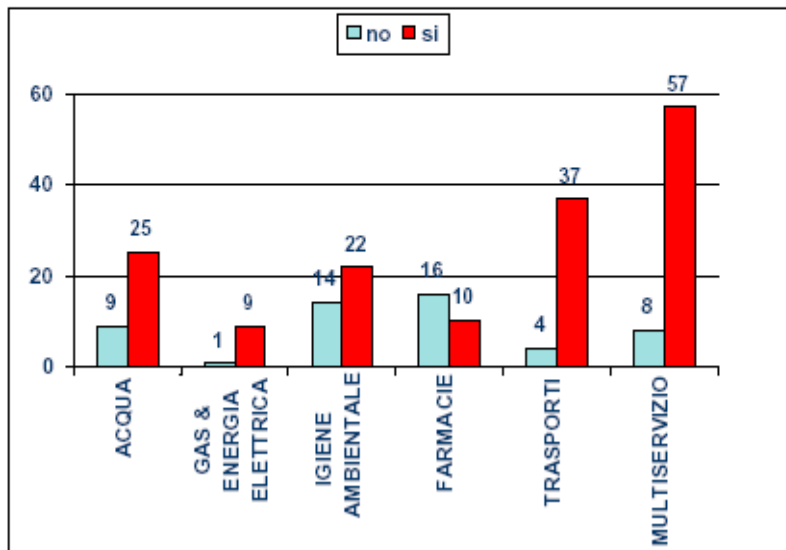
---

<sup>9</sup> C. Cassaro, cit., p.56.

<sup>10</sup> Dati Nomisma - Osservatorio qualità confservizi (2003), "Analisi della qualità nelle imprese di servizio pubblico locale" su un campione di riferimento di 215 IPL. Per il commento degli stessi vedi, A. Piazza (2003), "Gli strumenti, le politiche e gli indicatori di qualità nei servizi pubblici locali", Confservizi, p.27 ss.

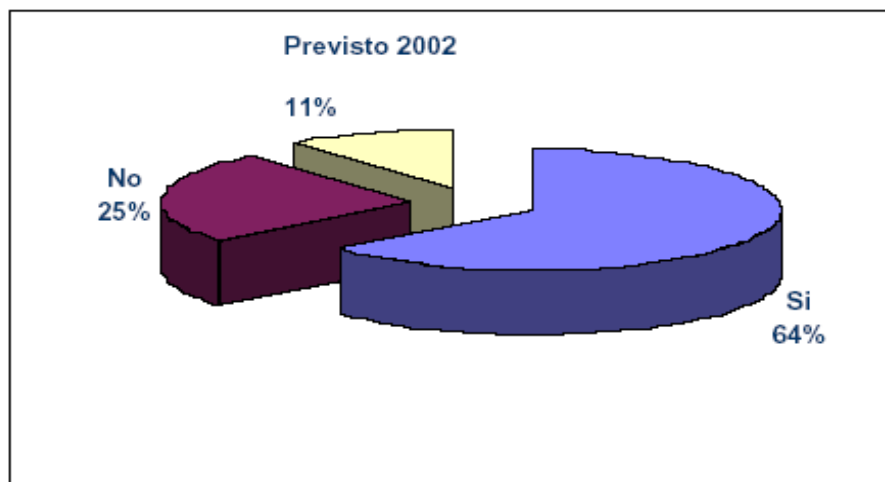


## Politica della qualità: risultato per settori 2001



*% sul totale campione:*  
•75% SI  
•25% NO

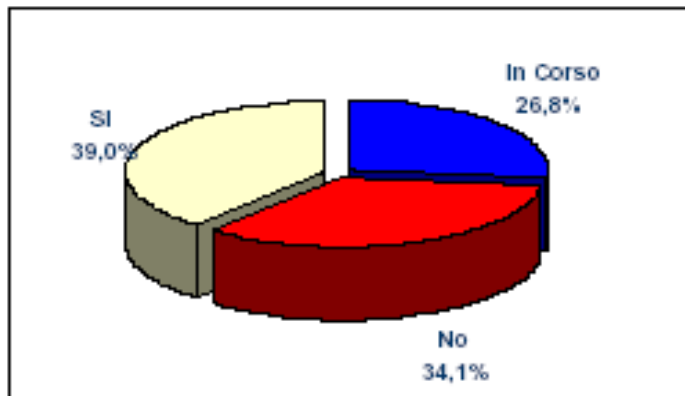
## Il responsabile qualità (risultato generale), 2001



% imprese rispetto al totale del campione



## Certificazione Qualità



ISO 9001: 73,7%  
VISION 2000: 22,4%  
ISO 9001 E VISION 2000: 3,9%

A questo punto, chiarito il fine della qualità, riteniamo di poter usare per la sua specificazione tutti i termini sopra visti di strumento, riferimento e obiettivo, principio, non originando alcuna confusione interpretativa. Questi sono sinonimi, tra loro alternativi, che non si negano vicendevolmente. Le varie definizioni che si sono date avranno soltanto la funzione di indicare le prospettive da cui viene considerata la qualità, le lenti adoperate per osservarla: strumento se ne esamineremo le forme messe in atto per esplicitarla, riferimento ed obiettivo quando avremo intenzione di ponderarne il legame eziologico con i fenomeni susseguenti, principio giuridico nel momento in cui ne indagheremo gli aspetti e le implicazioni normative.

La definizione che intendiamo dare della qualità, quindi, è quella di mezzo per valutare e perseguire la soddisfazione finale delle parti interessate (clienti-utenti, partner, comunità di riferimento), come ci sembra confermi la stessa normativa UNI EN ISO 9000<sup>11</sup>: punto 2.1 "*[...] l'approccio suggerito dai sistemi gestione per la qualità incoraggia le organizzazioni ad analizzare i requisiti del cliente, a definire i processi che contribuiscono ad ottenere un prodotto accettabile per il cliente ed a tenere questi processi sotto controllo. Un sistema di gestione per la qualità può fornire la struttura per il miglioramento continuo e per accrescere la probabilità di soddisfare il cliente e le altre parti interessate. Tale sistema dà fiducia all'organizzazione ed ai suoi clienti, di essere in grado di fornire prodotti che rispondono sistematicamente ai requisiti*"; punto 3.1.1 "*qualità: grado in cui un insieme di caratteristiche intrinseche soddisfa i requisiti*"<sup>12</sup>

Passiamo quindi all'elemento che riteniamo sia da mettere in rilievo nel settore della gestione della qualità: il ruolo dell'utente-cliente.

Se è da constatarsi la maggiore attenzione del sistema amministrativo per le esigenze dei cittadini, attenzione che si traduce in un più accentuato orientamento al risultato dell'attività amministrativa, ma anche nei più elevati livelli di garanzia assicurati ai singoli nella cura della qualità delle prestazioni offerte<sup>13</sup>, è anche vero, conseguentemente, che "*se l'amministrazione di prestazione ha la funzione di soddisfare un interesse di cui l'utente è*

---

<sup>11</sup> A conferma dell'applicabilità della logica di gestione per processi di qualità nelle imprese di servizi pubblici si consideri l'impegno profuso da tutte le aziende per ottenere la certificazione più aggiornata (VISION 9001:2000), come dimostra il dato statistico sopra riportato, ed anche il chiarimento dato dalla stessa norma UNI EN ISO sul suo campo di applicazione: punto 1.2 "Tutti i requisiti della presente norma internazionale sono di carattere generale e predisposti per essere applicabili a tutte le organizzazioni, indipendentemente dal tipo, dimensione e prodotto forniti".

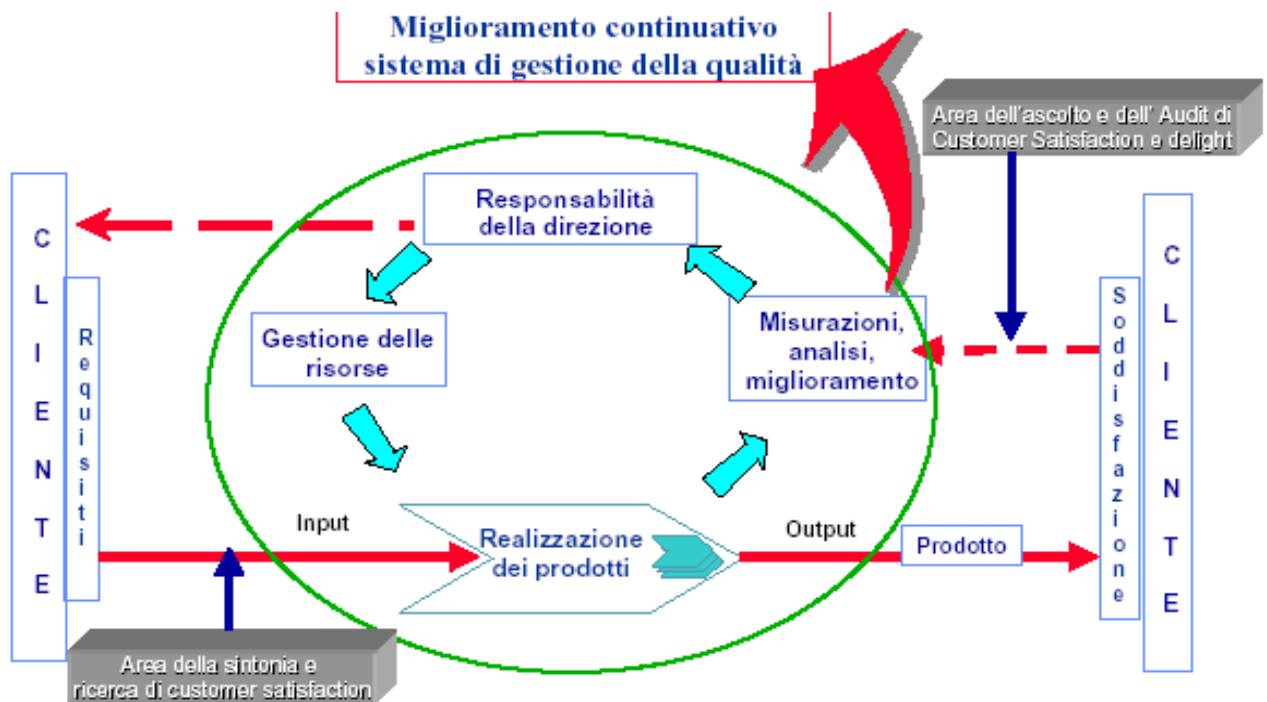
<sup>12</sup> Si noti il cambiamento rispetto alla precedente definizione di qualità, più statica, data dalla UNI EN ISO 8402: l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che conferiscono ad esso la capacità di soddisfare esigenze espresse o implicite.

<sup>13</sup> Vedi, a tale proposito, l'esauritivo saggio a cura di A. Corpaci (2003), "La tutela degli utenti dei servizi pubblici", Il Mulino.



portatore, ne deriva che soltanto il singolo utente è legittimato a sindacare la qualità del risultato ottenuto"<sup>14</sup>.

Questi assume il ruolo di produttore di informazioni di marketing e operative, la figura di esecutore e controllore, la veste di stimolatore di nuovi servizi e della giusta tensione ideale al servizio; quanto detto è ben rappresentato dal modello ideato dalla ISO 9000 e sotto riportato.



La qualità di pertinenza dell'utente-cliente, come risulta dal modello, è esterna, percepita e si distingue dalla qualità interna che attiene l'ambito della produttività dell'organizzazione e che si esprime attraverso le relazioni sindacali con i dipendenti, i nuovi assetti societari, i processi di liberalizzazione e privatizzazione in atto, i rapporti contrattuali con gli enti locali<sup>15</sup>.

Sempre più numerose nelle attività svolte da studiosi, associazioni di consumatori, organismi di controllo e programmazione sono proprio le ricerche e le indagini sulla

<sup>14</sup> A. Pioggia (2002), "Le persone come risorsa strategica nell'amministrazione dello sviluppo sostenibile" in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, p.1076.

<sup>15</sup> Per gli aspetti della qualità interna si veda, R. Bazzani (1998), "Linee di rinnovamento della pubblica amministrazione: evoluzione normativa e soluzioni applicative" in Azienda Pubblica.



dimensione dell'utenza, quella esterna, che soprattutto ne evidenziano e classificano gli strumenti e requisiti di attuazione, senza peraltro dimenticare che la qualità *"sia come ricerca di coerenza con le aspettative dei cittadini che come ricerca di una maggiore produttività, da semplice strumento di valutazione diviene un vero e proprio valore da perseguire costantemente e in grado di innescare un circolo virtuoso di incremento del benessere. Ciò a livello di singolo ente locale, poiché la capacità di attrarre nel proprio territorio attività economiche indurrà maggiori risorse che potranno essere impiegate per migliorare ulteriormente i servizi, e, probabilmente, anche a livello complessivo di sistema secondo la logica che correla alla maggiore pressione competitiva stimoli all'aumento della qualità dei servizi e dell'amministrazione dei diversi enti"*<sup>16</sup>.

Riscontrata questa evidenza le pubbliche amministrazioni e le aziende di servizi pubblici negli ultimi anni si sono impegnate, in virtù di una nuova acquisita mentalità di coinvolgimento dei cittadini-fruitori per una cittadinanza attiva, nell'elaborazione di politiche e strumenti atti a rendere concreto e operativo l'intervento dell'utenza<sup>17</sup>.

Come riferisce l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del comune di Roma in una delle sue ultima relazioni, *"la vivibilità della città non dipende solamente dalla capacità delle imprese erogatrici e degli amministratori di interpretare e soddisfare i bisogni dei cittadini-utenti. Anche all'interno di un sistema di deleghe dai cittadini alle istituzioni di rappresentanza e alle società, non c'è comunità che può funzionare senza la collaborazione diretta di chi usufruisce dei servizi"*<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> G. Gallo, cit., p.313.

<sup>17</sup> "L'azienda di servizio può indurre i fruitori ad aumentare il livello della loro partecipazione attraverso l'utilizzo di varie leve a sua disposizione:

- Offrendo una contestuale riduzione del prezzo pagato per la prestazione in ragione della partecipazione
- Sviluppando idonee azioni di sensibilizzazione dei propri fruitori
- Promuovendo la creazione di incentivi focalizzati sull'immagine e lo status "

così A. Ippolito (2001), "I processi di responsabilizzazione dei fruitori nella pubblica amministrazione" in Finanza Locale, p.816, nostro quanto scritto tra parentesi.

<sup>18</sup> Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del comune di Roma (2003), "Relazione annuale sullo stato dei servizi pubblici locali e sull'attività svolta", p.17 ss.

La partecipazione, oltre ad essere un fondamentale aspetto di evoluzione democratica delle istituzioni ed una necessità delle organizzazioni sociali moderne, è tanto più indispensabile nell'amministrazione di servizi di interesse generale, poiché *"la mancanza di collaborazione da parte dei cittadini ha spesso conseguenze dirette sulla qualità e sulla quantità del servizio erogato, specie nel caso di servizi che prevedono una maggiore interattività tra utente e erogatore. In alcuni casi, la mancata collaborazione può vanificare l'effetto del servizio, in altri casi può comportare un aumento dei costi, in altri casi ancora si giunge ad un depotenziamento dell'efficacia del servizio"*<sup>19</sup>.

Gli ambiti in cui promuovere la collaborazione partecipativa degli utenti riteniamo siano quelli della comunicazione-informazione, della erogazione-produzione, del controllo-implementation.

Tale collaborazione dovrebbe poi esplicitarsi grazie a numerosi strumenti ed azioni in altrettante variegate espressioni ma questo non deve distoglierci, a nostro parere, dalla dimensione unitaria che assume il fenomeno dell'intervento dei soggetti fruitori del servizio.

Non pensiamo sia possibile, infatti, rendere estranei l'un l'altro i vari momenti ma anzi, dato il comune fine cui tendono, risultano essere in intima relazione funzionale. La fase comunicativa è la premessa ad una corretta erogazione secondo parametri condivisi e determinati, che sarà poi controllata e verificata per correggerne le degenerazioni e apportarvi i necessari miglioramenti.

Non è un caso che il processo ora descritto venga auspicato dai sistemi di gestione per la qualità, esso è il PDCA (*Plan, Do, Check, Act*):

1. Il processo viene pianificato (*Plan*) identificandone gli obiettivi ed i mezzi necessari
2. Messa in opera (*Do*) seguendo lo schema pianificato
3. Monitorato (*Check*) facendo riferimento agli obiettivi decisi nella fase di pianificazione
4. Su di esso occorre agire (*Act*) al fine di modificarlo, se i risultati non soddisfano, o di implementarlo, qualora esso raggiunga l'obiettivo stabilito

---

<sup>19</sup> Ibidem

Alla base dell'intervento partecipativo sta anche la considerazione dei vantaggi non trascurabili che possono essere fatti propri dal servizio avvalendosi di tale contributo come di una risorsa strategica di grande importanza per un'amministrazione che opera in una realtà ad elevato tasso di complessità, in cui alcuni interessi si muovono al di fuori dei circuiti istituzionali perché mancano i canali per accedervi o perché la rapidità del loro manifestarsi non lo ha ancora consentito, in cui i dati e le informazioni dei quali tenere conto sono sempre più numerosi, in cui i tempi di decisione devono essere sempre più rapidi.

Nei servizi pubblici, infatti, la presenza di molteplici esigenze ed interessi legittimati ad essere garantiti, da quello imprenditoriale aziendale a quello della efficace erogazione verso la comunità d'utenza a quello del buon andamento della gestione amministrativa dell'ente pubblico che lo ha assunto, necessitano la presenza di tutti gli attori di riferimento: *"In questa previsione d'indirizzo la partecipazione dei cittadini alla decisione è costruita come un vero e proprio contributo ad una scelta di interesse collettivo che per la sua complessità e ricchezza di conseguenze non può essere stabilita unilateralmente ma deve essere continuamente costruita attraverso processi di consapevolezza e consenso"*<sup>20</sup>.

Il ruolo che riveste l'utente dei servizi è così diventato necessario per il servizio stesso, fino ad arrivare a vere e proprie forme di "autoamministrazione", basti pensare al conferimento dei rifiuti lasciato alla soggettiva capacità degli utenti di attuare la raccolta differenziata, alla lettura del contatore dell'energia elettrica e del gas attraverso l'autorilevamento, alle segnalazioni delle inefficienze e dei guasti delle reti, fino all'acquisto ai terminali automatici dei biglietti di viaggio e all'annullamento con autovalidazione degli stessi: *"Le linee evolutive indicate conducono verso un progressivo mutamento della logica di erogazione dei servizi; infatti, la crescente partecipazione dei fruitori fa sì che le aziende di servizi stiano progressivamente cambiando il loro ruolo da alleviatori, ossia da soggetti che realizzano un'attività per conto del fruitore, a conferitori di capacità, ossia soggetti che pongono i fruitori in condizione di poter realizzare da soli le attività di cui necessitano, mettendo loro a disposizione le conoscenze e gli strumenti adeguati; in quest'ultimo caso non muta solo l'ambito della prestazione resa dall'azienda o la partecipazione richiesta ai*

---

<sup>20</sup> A. Pioggia, cit., p.1079

*fruttori, ma, in un certo senso, il ruolo che essi assumo in quanto diventano concorrenti dell'azienda di servizi stessa"*<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> A. Ippolito (2001), cit., p.815.