

Qualità del servizio LINEA AMICA¹

Un'idea può essere frutto di genialità o di fortuna, ma il circuito che la trasforma in valore e in vantaggio competitivo non si improvvisa; al contrario, è frutto di una paziente costruzione organizzativa, che mette insieme competenze e soggetti diversi.

Ad un anno di distanza dall'avvio di Linea Amica, ideata e promossa dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e realizzata dal Foromez, si ritiene opportuno operare alcune riflessioni partendo da uno degli obiettivi prioritari di LA: favorire un migliore dialogo tra i cittadini e le diverse Pubbliche Amministrazioni che erogano servizi sul territorio nazionale.

Le riflessioni che seguono aprono una serie di approfondimenti e di tematiche che si svilupperanno attorno al tema della qualità e dei sistemi per attuare, gestire, migliorare e valutare il servizio pubblico, a partire dall'attività di servizio svolta da Linea Amica.

Fornire servizi di qualità e creare valore per il cittadino/utente sta diventando sempre più una finalità prioritaria per le Pubbliche Amministrazioni; le PA infatti hanno il compito di realizzare cambiamenti generativi di valore per il Sistema Paese.

L'efficienza nei servizi pubblici di per sé potrebbe non essere automaticamente l'elemento che genera valore, se non fosse sostenuto da una visione più ampia sulla strategia del servizio da erogare.

Per essere più chiari, l'esecuzione corretta di un compito da parte di un funzionario pubblico deve essere considerato come prerequisito per la modalità di offerta del servizio, poi occorre andare oltre, puntare sulla soddisfazione del cittadino/utente. Ma questi aspetti, come appare chiaro, non possono essere lasciati alla buona volontà del singolo dipendente pubblico, vanno attentamente organizzati e valutati dall'organizzazione erogatrice, secondo un'ottica orientata all'utenza, piuttosto che essere autoreferenziale.

La Pubblica Amministrazione, nel definire la gamma di servizi pubblici da offrire alla collettività, ha nei confronti del cittadino una responsabilità che può essere esaminata sotto due aspetti: quello amministrativo e quello gestionale.

Con il primo si pone l'accento sul dovere della Pubblica Amministrazione di garantire al cittadino la disponibilità dei servizi necessari al soddisfacimento dei suoi bisogni essenziali, salvaguardandone il diritto di minimo livello.

Il secondo aspetto, quello gestionale, riguarda, invece, la responsabilità della Pubblica Amministrazione di fornire ai cittadini servizi pubblici che siano adeguati alle loro esigenze, cioè rispondano a tutti quei requisiti che una corretta analisi della domanda dovrebbe essere in grado di individuare.

Sulla responsabilità amministrativa occorre soffermarsi brevemente perché porta a riflettere sul concetto di burocrazia.

¹ Il report è a cura di Antonia Rossi.

Con “burocrazia” si intende l'organizzazione di persone e risorse destinate alla realizzazione di un fine collettivo secondo criteri di razionalità, imparzialità, impersonalità. Il termine, definito in maniera sistematica da Max Weber già all'inizio del '900, indica il "potere degli uffici" un potere o, più correttamente, una forma di esercizio del potere che si struttura intorno a regole impersonali ed astratte, procedimenti, ruoli definiti una volta per tutte e immutabili dall'individuo che ricopre temporaneamente una funzione.

L'etimologia ibrida del termine, dal francese *bureau* (ufficio) connesso al greco *krátos* (potere) ne rivela la derivazione di chiara matrice francofona. Non va dimenticato infatti che fu Filippo IV di Francia ad innescare un sistema burocratico, professionale e legalizzato, segnando l'età di passaggio da una monarchia incentrata sulla figura del re ad una monarchia burocratica, contribuendo in tal modo alla modernizzazione dello Stato.

L'avvento della burocrazia, secondo Weber, è anche legato all'avvento della democrazia di massa che trasforma i sudditi in cittadini e sancisce la loro eguaglianza di fronte alla legge, per cui nasce il bisogno di un apparato impersonale che garantisca trattamenti uguali, imparziali e prevedibili e che offra una conoscenza specialistica relativamente a leggi e regolamenti.

E proprio dai tanti contatti avuti con i cittadini che si sono rivolti a Linea Amica nel corso dell'anno risulta che la burocrazia in sé non viene vissuta come un disvalore, nel momento in cui si rende consapevole il cittadino che determinati atti, passaggi e procedure garantiscono l'applicazione di una norma, norma che è stata creata proprio a tutela dei cittadini, in uno Stato di diritto.

Se da un lato, quindi, la responsabilità amministrativa della Pubblica Amministrazione si esaurisce nel porre in essere tutti quegli strumenti, legislativi e gestionali, atti a garantire e disciplinare il diritto di accesso di tutti i cittadini al soddisfacimento del bisogno, dall'altro, per assolvere alla sua responsabilità gestionale la Pubblica Amministrazione si deve fare carico di offrire ai cittadini servizi in grado di adattarsi continuamente al modificarsi delle esigenze degli utenti, considerando l'aspetto delle preferenze che renderebbero massimo il loro livello di soddisfazione. Al positivo e corretto impatto sull'ambiente e sul contesto socio economico che l'impresa privata deve realizzare oltre al profitto, si deve affiancare l'impatto esteso e pervasivo della PA sull'intero contesto di riferimento comprese tutte le organizzazioni economiche che operano sul mercato.

Per raggiungere concreti risultati occorrono metodologie, strumenti, modelli di analisi compatibili con le peculiarità delle Pubbliche Amministrazioni e coerenti con le missioni delle stesse. Metodologie e strumenti devono essere atti ad innescare processi di miglioramento a catena: *cambiamenti generativi* in grado di provocare ulteriori innovazioni sbloccando risorse e mettendone in campo di nuove.

Linea Amica ha, pertanto, considerato come elementi prioritari l'accoglienza del cliente, la presa in carico delle sue problematiche, aspetti che vanno oltre il contenuto dell'intervento che talvolta può non essere risolutivo, proprio in quanto la funzione principale del servizio è l'accompagnamento e la facilitazione nell'ambito delle problematiche riguardanti le diverse Pubbliche Amministrazioni. Al fine di avere un approccio esauriente ed equilibrato alla qualità del servizio, si è prestata uguale importanza alle caratteristiche cosiddette *hard* dei servizi, come la riduzione dei tempi di attesa per una prenotazione medica o di consegna di un certificato, che hanno un effetto diretto sul cliente e alle caratteristiche *soft*, cioè agli elementi intangibili e addirittura impliciti, come l'atteggiamento

amichevole e disponibile del personale di contatto. Nella consapevolezza che entrambi gli aspetti, influenzandosi l'un l'altro, devono essere presenti sia nel pacchetto di servizi, sia nella procedura per l'erogazione del servizio, sia nell'intero sistema di management del servizio stesso.

La vitale e costante interazione tra personale e cliente al momento dell'erogazione del servizio, il ruolo dell'immagine di LA e l'importanza della cultura di servizio sono stati i tre elementi fondanti nella strutturazione dell'attività.

Per cui oltre ai supporti organizzativi, la partecipazione dei clienti al processo di erogazione del servizio, ha influenzato attitudini e comportamenti del personale di contatto, ripercuotendosi sulla percezione dei clienti relativamente alla qualità del servizio offerto dal personale.

Ma non potendo definire uno standard di qualità assoluto sul servizio offerto da LA, in quanto orientato a rispondere alla molteplicità dei quesiti relativi a tutto l'universo della PA, è stato ritenuto prioritario l'adeguamento al cliente, la taratura alla formulazione dei suoi bisogni, spesso l'interpretazione degli stessi, trovandosi di fronte a tipologie di clienti estremamente differenziate.

Se inizialmente i cittadini che hanno richiesto l'intervento di LA sono stati prevalentemente soggetti "deboli" in quanto o non in grado di accedere alle informazioni giuste o con scarsa familiarità con i mezzi informatici o inconsapevoli di norme e procedure, con l'affermarsi del servizio Linea Amica e la divulgazione della sua capacità di risposta, il target utenti ha cominciato a spostarsi anche verso fasce di cittadini con livelli di scolarità più avanzati, con ruoli professionali qualificati e spesso costituito anche da funzionari e dirigenti di enti pubblici.²

Ma intorno all'idea di base, bisogna imparare a lavorare in rete, cooperando attraverso efficaci canali di comunicazione, facendo partecipare alla progettazione e alla produzione oltre agli utilizzatori finali, anche i diversi enti erogatori di servizi pubblici.

In tal senso LA ha creato il **Network**, come elemento di connessione tra le diverse PA erogatrici di servizi, con l'intento appunto di creare una rete tra i diversi enti pubblici che ne fanno parte affinché vengano messi in atto percorsi e processi di miglioramento e semplificazione al servizio dei cittadini. Il valore della rete è dato dall'accumulazione di capitale intellettuale e relazionale finalizzato al miglioramento della qualità del servizio che ciascun componente della rete eroga.

Ciò che con il network si è inteso sviluppare è stata proprio una *cooperazione amica* che aiuti la PA nel suo complesso a rigenerare le proprie competenze distintive relative ai diversi ambiti in cui

² A tal proposito si riportano i seguenti due casi esemplificativi, anche se una rassegna più esaustiva sulla casistica di LA è contenuta nei report relativi a *Best practices* e *Segnalazioni*.

Una signora poliomiolitica, in pensione dopo 40 anni di lavoro, avendo inoltrato domanda di aggravamento ed a seguito della regolare visita, ha avuto riconosciuta dall'ASL (nel 1995) un'invalidità al 100% con diritto all'accompagnamento. Non avendo ricevuto nulla si è rivolta a LA che, dopo una serie di verifiche con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le ASL, ha individuato il funzionario dell'ufficio invalidi dell'ASL resosi disponibile per supportare la signora nell'espletamento delle pratiche necessarie per l'ottenimento dell'accompagnamento.

Un cittadino ha riscontrato notevoli difficoltà nella consultazione del formato telematico della gazzetta ufficiale, il sistema non consente di fare la ricerca per parola. In particolare, le difficoltà si verificano quando si attiva una ricerca testuale all'interno di documenti in formato PDF scaricati sul PC o all'interno del motore di ricerca GuriTel e non si ottengono tutte le corrispondenze. Il problema sembra essere determinato dal fatto che alcuni file in PDF sono in realtà generati da file in formato "immagine" anziché in formato "testo". Il cliente pur avendo precedentemente segnalato e scritto diverse mail alla Gazzetta ufficiale ed a tutti gli altri uffici competenti non aveva visto la risoluzione del problema posto.

ciascun soggetto pubblico opera e d'altro canto tendere alla realizzazione di modalità cooperative, appunto, in grado di stabilire collegamenti reali tra le diverse PA.

Una chance fondamentale perché la PA evolva passando dalla cultura dell'adempimento all'intelligenza terziaria, posta al servizio di una rapida riqualificazione delle funzioni pubbliche svolte, è prima di tutto la *conoscenza* che circolando da una PA all'altra alimenta il sapere disponibile in ciascun punto della rete.

L'economia della conoscenza, come afferma Rullani, si basa sulla capacità di organizzare e rendere affidabile, per le diverse parti la *condivisione* della conoscenza. Infatti, i potenziali usi oltre che utenti della conoscenza non sono necessariamente rivali tra loro, come accade invece nel caso di un bene materiale. La conoscenza *non si consuma con l'uso*, cosicché se il produttore la condivide con altri non per questo ne rimane privo. Semmai si pone un problema di *distribuzione dei frutti* che i diversi utenti ricavano dall'uso delle conoscenze ottenute grazie alla condivisione. Le relazioni che allargano il bacino di uso della conoscenza devono cioè essere presidiate e regolate da istituzioni di *governance* che consentano un'equa distribuzione del valore generato.

La "fabbrica della conoscenza" ha le sue lavorazioni, ovviamente immateriali, che trasformano la materia prima (la conoscenza di origine), in un semilavorato (la conoscenza connettiva) che può propagarsi fino ai diversi luoghi e momenti dell'uso.

La politica di scambio messa in atto da LA è stata pensata anche in termini di far circolare maggiori competenze, relazioni, capacità progettuali e comunicative degli enti pubblici e dei soggetti impegnati all'interno di queste organizzazioni, proprio in quanto l'economia della conoscenza è focalizzata sulla produzione di valore e di vantaggi competitivi mediante dati, informazioni, rappresentazioni, significati, esperienze che sono in grado, con il loro uso, di produrre effetti utili, cui il cittadino/utente assegna un certo valore.

Da questo punto di vista il servizio ha un valore nella misura in cui si inserisce all'interno di relazioni e di dialoghi che il cittadino intrattiene con l'organizzazione erogatrice, così come è importante la condivisione delle esperienze tra aderenti al network, catene del valore relazionale, come patrimonio di competenze condivise.

Ed è appunto sulla *conoscenza* che si è basata la struttura organizzativa di LA.

Le risorse deputate al front office, sono state selezionate non solo sulla base dei titoli di studio - privilegiando i soggetti in possesso di laurea - ma anche sulle precedenti esperienze di lavoro; molti addetti al front office provengono da attività progettuali di assistenza tecnica, formazione ed accompagnamento alle PA realizzate dall'Istituto nel corso degli anni.

Il personale di back, costituito da risorse senior che hanno gestito progetti, percorsi formativi o funzioni di staff rilevanti, ha messo in campo oltre alle proprie competenze specialistiche, anche il consueto approccio di ascolto della domanda ed attenzione al problem solving già applicato nei rapporti con la PA nel corso degli anni, questa volta però assumendo l'ottica del cittadino utente: da soggetto erogatore a soggetto utilizzatore del servizio. Il che non vuol dire passare da un campo all'altro in posizioni contrapposte, quanto piuttosto coniugare l'esigenza della domanda proveniente dall'utenza, con la capacità di offerta delle diverse PA.

Proprio per rafforzare la capacità di risposta degli operatori di Linea Amica è stata creata una **knowledge base** di supporto per reperire informazioni immediatamente fruibili ed erogabili ai

cittadini. Attraverso guide tematiche sugli argomenti più richiesti, news sui temi di maggiore attualità e soprattutto un ricco repository di domande e risposte inerenti ai diversi quesiti pervenuti nel corso dell'anno, la knowledge base viene alimentata, aggiornata ed implementata quotidianamente.

Un concetto condiviso di servizio di qualità richiede che i suoi utilizzatori riconoscano il soddisfacimento delle proprie esigenze da parte del soggetto che lo rende disponibile.

A tal fine, è stata effettuata un'analisi presso gli utenti di LA allo scopo di individuare gli indicatori di qualità cui gli stessi attribuiscono un maggiore grado di significatività (cfr. *Risultati dell'indagine sulla Customer Satisfaction del servizio Linea Amica*).

I cittadini che si sono rivolti a LA hanno valutato molto positivamente l'attività percependone il carattere fortemente innovativo, in particolare per l'elevato livello di interazione con gli operatori sia di front che di back office, dei quali evidenziano oltre alla competenza ed alla comprensione dei quesiti, soprattutto la cortesia e la capacità di ascolto, anche se il fattore decisivo per la formulazione del giudizio positivo è costituito dalla possibilità di ottenere risposte utili, in grado di dare concreta soluzione al problema posto.

Ma anche nel caso in cui non si sia pervenuti alla risoluzione del problema, in quanto spesso riguarda il coinvolgimento di diverse e differenti PA, il servizio di orientamento e di accompagnamento reso da LA viene valutato ampiamente soddisfacente.

A riprova di quanto precedentemente affermato nel presente documento, a proposito dell'accettazione di norme e procedure, ciò che i cittadini richiedono è la chiarezza e la trasparenza del percorso, dei processi e dei tempi di lavorazione da parte degli enti preposti alle soluzioni dei quesiti, pur nella consapevolezza delle difficoltà e dei tempi lunghi. Come anche, un alto livello di gradimento è stato espresso nei confronti delle istanze trattate e chiuse con la collaborazione degli enti aderenti al network di Linea Amica che raccolgono, infatti, le percentuali più alte di gradimento. Questo a dimostrazione di quanto sia importante suscitare "una cooperazione amica" per offrire ai cittadini concreta soluzione ai problemi di rapporto con la Pubblica Amministrazione. Il forte impegno in atto per rafforzare ed ampliare la rete delle collaborazioni con gli enti dei diversi livelli di governo e settori d'intervento va, appunto, in questa direzione.

Per potenziare, anche in futuro, percorsi di qualità nel servizio pubblico risulta necessario l'allargamento della rete oltre al coinvolgimento di tutti i diversi attori in gioco, in modo tale che il rapporto tra aspettative, domanda e offerta del servizio facciano parte integrante di un unico grande sistema.

Appare pertanto ancora più importante diffondere, ad ogni livello la cultura della qualità del servizio sia in termini concreti, di rilevazione e predisposizione all'erogazione, sia a livello strategico, superando la sola logica di adempimento normativo.

L'orientamento al cliente, così concepito nel condividere con l'utenza passo dopo passo un progetto di cambiamento, nel promuovere una politica finalizzata alla crescita del servizio come interazione di due parti entrambe fondamentali, PA e Cittadino, non solo aumenta la soddisfazione della fruizione di un servizio pubblico, ma in un'ottica di medio-lungo periodo contribuisce sensibilmente alla riduzione dei costi organizzativi.

La qualità di un servizio non è fine a se stessa, ma strettamente connessa all'efficienza ed alla redditività.