

**CONVEGNO SISP**  
**Roma 17 - 19 settembre 2009**

PANEL: La Qualità dello Stato in Italia: regole, capacità e adattamento

Chairs: Marco Almagisti e Daniela Piana

**Da amministrati a cittadini: la *customer satisfaction* nelle pubbliche  
amministrazioni italiane**

Cerruto Maurizio (Università della Calabria) e Facello Chiara (Università di Roma3)

(First draft)

## 1. Introduzione

Il processo di trasformazione e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche è stato guidato negli ultimi anni dalla necessità di migliorare la soddisfazione dei cittadini relativamente ai servizi offerti. L'esigenza non è soltanto quella di avere servizi di qualità, ma di recuperare la fiducia stessa dei cittadini dando nuova legittimazione sociale all'azione pubblica. Lo Stato contemporaneo non può, infatti, ritirarsi nella sola dimensione del potere legislativo o regolamentare. In molti campi deve continuare ad esercitare funzioni: la sanità, la scuola restano, ad esempio, settori di legittimo intervento, ma correlato ad un serio giudizio di efficienza e di efficacia interna ed esterna. Qui lo Stato contemporaneo – sulla qualità delle funzioni esercitate – ricava la sua legittimità.

Il tentativo che qui proponiamo mira, dopo aver analizzato le tappe del processo evolutivo dello Stato e dei diversi modelli di amministrazione (par. 2), di ragionare su come la pubblica amministrazione ha implementato il tema della qualità diventato negli ultimi decenni il suo principale valore guida (par. 3). Dall'analisi emergono le principali criticità che le pubbliche amministrazioni incontrano nei loro tentativi di creare e misurare la qualità, ma allo stesso tempo emerge la strategicità della sfida che le investe (par. 4), nonché il legame forte che il tema della qualità nella pubblica amministrazione ha con il tema più generale della qualità della democrazia. Ora che gran parte delle democrazie si sono insediate e consolidate il problema della democrazia, infatti, cambia: l'attenzione si sposta verso le sue varianti interne concentrandosi sui livelli di qualità, alti o bassi, della democrazia intesa non solo come democraticità, ma anche come "effettività della *governance*" (par. 5). Non può essere trascurata, pertanto, l'importanza che nei nostri regimi democratici ha la capacità di soluzione dei problemi collettivi e la conversione degli *input* in *output*, ed è proprio qui che entra in gioco il ruolo forte delle pubbliche amministrazioni.

## 2. Le tappe del processo evolutivo dello Stato

Delineare le caratteristiche e l'evoluzione delle pubbliche amministrazioni altro non significa che ricordare l'evoluzione delle funzioni e dei compiti svolti dallo Stato e dagli altri pubblici poteri; in quanto apparato dello Stato, infatti, la pubblica amministrazione ne condivide in qualche modo l'evoluzione della concezione. La vicenda della pubblica amministrazione segue, cioè, di pari passo quella delle forme di Stato: dallo Stato liberale ottocentesco allo Stato sociale e interventista del Novecento, sino allo Stato contemporaneo cosiddetto regolatore.

Storicamente dobbiamo distinguere, infatti, tra una fase dove prevalsero in modo nettissimo finalità di tipo regolativo, il compito precipuo dello Stato (liberale) era quello di disciplinare



nasce dalla esigenza dello Stato “non solo di rimediare ai fallimenti del mercato nella produzione di beni pubblici, ma, anche e soprattutto, di garantire la crescita economica e sociale, la piena occupazione, la riduzione dell’incertezza per i cittadini attraverso i sistemi pensionistici e di assistenza sanitaria e sociale (Dente 2005, 220).

È all’affermarsi di questo modello di Stato che corrisponde un periodo di particolare sviluppo per l’amministrazione pubblica, sotto l’aspetto dell’incremento sia delle strutture burocratiche sia del numero dei dipendenti pubblici. Se nello Stato liberale il fine si risolveva in compiti prettamente regolativi ora, invece, il fine è quello della erogazione dei servizi, che richiede un’amministrazione di prestazione con competenze di natura tecnico-specialistica. I valori guida diventano quelli della efficienza e della efficacia; i destinatari dell’azione amministrativa, i cittadini, sono visti quali utenti: i cittadini pagano le tasse ed hanno diritto ad usufruire dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. Ma si tratta di una relazione ancora squilibrata, è lo Stato che decide quali servizi erogare e come erogarli<sup>2</sup>.

L’ultima fase è relativa al passaggio dallo Stato sociale (gestore, keynesiano) allo Stato regolatore. Non si tratta di un ritorno al passato; di un ritorno, cioè, a quello Stato ottocentesco “guardiano notturno” la cui attività regolativa nei confronti dei comportamenti e dei diritti e dei doveri degli amministrati si risolveva in una completa autonomia del mercato. Lo Stato regolatore, a differenza dello Stato minimo, non è affatto caratterizzato dall’abbandonare a se stesse le dinamiche sociali ed economiche ma è piuttosto un particolare modo di governare i processi sociali senza il diretto coinvolgimento proprio dello Stato gestore<sup>3</sup>.

Nella proposta odierna, è “uno Stato che svolge perlopiù attività regolativa, che si riferirà di norma ad ambiti di attività svolte dai privati, di cui attraverso la regolazione vengono poste condizioni di possibilità e di funzionamento efficiente. Lo Stato regolatore sarà altresì responsabile della valutazione dell’efficacia delle proprie misure, nonché della prevenzione di eventuali effetti indesiderabili su altre sfere sociali delle misure medesime” (Majone e La Spina, 1991; 2000). Si tratta di una forma di Stato (e, quindi, di un modo di coordinare e governare la società) caratterizzati non tanto dal “ritirarsi” dalla società quanto piuttosto dal governarla in modo indiretto, a distanza, attraverso la produzione di regole che vincolino e/o incentivino determinati comportamenti negli

---

restare validi anche nello sviluppo del nuovo Stato.

<sup>2</sup> Il cittadino non disponeva di strumenti di partecipazione, doveva ricorrere alla magistratura per vedere un suo diritto soddisfatto (Morlino *et al.* 2000).

<sup>3</sup> Lo Stato regolatore viene caratterizzato come una forma istituzionale che ha: come funzione prevalente la correzione dei fallimenti del mercato (e dello Stato); come strumento principale la statuizione di regole (piuttosto che la tassazione e la spesa); come principale strumento di azione istituzioni particolari come le autorità regolative, istituzioni indipendenti dal ceto politico e dal ciclo elettorale; come attori protagonisti i movimenti *single issue*, le associazioni di cittadini, gli esperti, i giudici (piuttosto che i partiti politici, i sindacati, le grandi imprese); come cultura di *policy* un orientamento pluralista piuttosto che uno corporativo; adottando uno stile decisionale di tipo *problem-solving* e procedurale piuttosto che discrezionale e burocratico.

attori sociali ed economici. Uno Stato che disegna e fa rispettare le regole del gioco senza farsi direttamente coinvolgere nella partita: lo Stato assume, cioè, una funzione di regolazione/garanzia delle regole del gioco. Le funzioni di gestione dei servizi pubblici (economici) vengono restituite al mercato e molte funzioni di regolazione delle attività economiche, sottratte ai ministeri, vengono assegnate ad autorità amministrative indipendenti (Giraudi e Righettini 2001; Righettini 2001). Il problema della commistione tra le funzioni governative di gestione e quelle di regolazione è stato, tuttavia, ridimensionato, ma non risolto: la transizione dal governo pubblico dell'economia allo stato regolatore è ancora incompiuta e conosce oggi una interruzione, in ragione della crisi economica mondiale (Torchia 2009).

Dal punto di vista delle pubbliche amministrazioni è interessante notare come le riforme si siano mosse, in paesi con tradizioni e quindi punti di partenza molto differenti, in direzioni simili<sup>4</sup>: è, cioè, emerso un modello relativamente omogeneo di amministrazione basato su alcuni principi condivisi, che sono riassunti dal movimento del *New Public Management* (Pollitt, 1990; Hood, 1991; Zifcak, 1994; Flynn e Strehl, 1996; Farnham *et al.*, 1996; Lane, 1997; Pollitt e Bouckaert, 2000). Le principali caratteristiche sembrano essere – secondo Dente (2005) – le seguenti: la sempre più marcata assimilazione del settore pubblico al settore privato; la nascita di organizzazioni pubbliche snelle, attraverso il superamento del gigantismo che aveva spesso caratterizzato la fase precedente; il principio secondo il quale gli apparati pubblici devono provvedere, ma non necessariamente produrre, i servizi richiesti dai cittadini.

Tuttavia, nei diversi paesi il paradigma del *New Public Management* (primato della efficienza e del risultato) non ha costituito l'unico argine entro cui hanno corso le riforme delle pubbliche amministrazioni di fine XX secolo; l'altro argine è stato, infatti, rappresentato dal paradigma della *governance* (primato della qualità, della partecipazione e della trasparenza)<sup>5</sup> – Rhodes, 1996, 1997; Kickert 1997; Kickert e Klijn, 1997 – ove le alternative al modello di *government* burocratico vengono ricercate entro modelli caratterizzati da “un maggiore grado di cooperazione e dall'interazione tra lo Stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico-private” (Mayntz, 1999, 48).

In questo quadro, la burocrazia diventa una burocrazia di mediazione, una amministrazione *catalizzatrice*, per dirla nei termini di Osborne e Gaebler (1992), in grado di guidare e coordinare piuttosto che di gestire ed eseguire. I cittadini da *utenti* portatori di diritti diventano *clienti* portatori

---

<sup>4</sup> Dall'iniziativa *Next Steps* in Gran Bretagna, al programma di *Reinventing Government* negli Stati Uniti, alle leggi Bassanini in Italia.

<sup>5</sup> I due approcci, nonostante le affermazioni dei propositori, presentano un elevato grado di complementarità: “il primo si concentra sulle dimensioni interne dell'organizzazione pubblica, il secondo sulla rete di relazioni esterne; il primo sull'obiettivo dell'ottimizzazione tra risorse e obiettivi, il secondo sull'impatto dei servizi e sul rapporto coi cittadini. Le due famiglie di valori a cui essi guardano si integrano reciprocamente più che escludersi a vicenda” (Gualmini, 2008, 41; si veda anche Gualmini 2001, 2003).

di bisogni. D'Amico (2006, 102) sottolinea che: “la differenza semantica rinvia ad un rapporto che ora si vorrebbe paritario tra le pubbliche amministrazioni che erogano i loro servizi ed i cittadini stessi che fanno sentire la loro voce e il loro giudizio sulla qualità dei servizi che ricevono e partecipano alle decisioni circa la natura e i contenuti dei servizi che allo Stato si chiede di erogare”<sup>6</sup> (Natalini 2006). Il valore guida: la qualità.

### 3. La qualità nella pubblica amministrazione

La nozione di qualità assunta in questo modello non è, però, genericamente intesa ma definita sulla base della soddisfazione dei cittadini. Del resto, in una delle sue dimensioni, la qualità democratica implica proprio “la continua capacità di risposta del governo alle preferenze dei suoi cittadini, considerati politicamente uguali” (Dahl, 1980, 1). Da qui, dunque, la rilevanza dei risultati delle politiche non solo sotto il profilo del rendimento amministrativo ma anche del rendimento politico delle democrazie. Una buona democrazia è un sistema legittimato, stabile, con un alto livello di efficacia decisionale e amministrativa nella implementazione delle politiche, in cui i cittadini mantengono un'alta soddisfazione (Morlino 2007).

Il tema della qualità dei servizi e della soddisfazione dei cittadini è, d'altronde, “vitale” per le amministrazioni post-burocratiche, che hanno sofferto di un profondo problema di auto-referenzialità. Il recupero del rapporto con i cittadini è, dunque, motivato da una volontà di ripristino di democrazia (“sostanziale”) nel rapporto con i cittadini (Morisi e Lippi 2001). Solo se sapranno vincere la sfida della qualità, le amministrazioni pubbliche recupereranno il rapporto con i cittadini-clienti<sup>7</sup>, libereranno grandi risorse economiche spesso dissipate oggi in non qualità e recupereranno le enormi potenzialità che risiedono nei lavoratori del pubblico impiego, spesso non impiegate al meglio (Negro 1994, Negro e Susio 1998). Il problema amministrativo non è, dunque, soltanto quello di un recupero di produttività quanto di una più complessiva rivalutazione di un contratto di cittadinanza. In questa logica il rapporto fiduciario cittadini – istituzioni costituisce il risultato per l'organizzazione che sa soddisfare i bisogni dei propri clienti ponendoli come priorità assoluta.

A spingere, d'altronde, in direzione di un recupero di legittimazione e di funzionalità dell'amministrazione pubblica sono variabili tanto endogene, quanto esogene. Tra le *prime*: la

---

<sup>6</sup> Man mano che viene avvertita l'esigenza del cambiamento vengono introdotte nuove disposizioni per intervenire nel rapporto tra cittadino e pubbliche amministrazioni. Se nella fase precedente era diffusa una sfiducia da parte della pubblica amministrazione verso il cittadino, ora emerge un nuovo atteggiamento che cambia anche il modo in cui i cittadini di relazionano con le istituzioni pubbliche: si passerà da atteggiamenti di chiusura, ostruzionismo a più positivi atteggiamenti di apertura e collaborazione (Morlino *et al.*, 2000).

<sup>7</sup> Nei servizi pubblici, il “perdere clienti” è particolarmente pericoloso in quanto significa che è la nostra stessa democrazia a “perdere” clienti.

creazione di consenso, la qualità dei servizi pubblici rappresenta una leva strategica per creare e consolidare legittimazione politica e sociale<sup>8</sup>; la domanda di qualità, le condizioni qualitative richieste dai cittadini nell'erogazione dei servizi pubblici si sono fortemente accresciute: i cittadini diventano sempre più esigenti, selettivi, *demanding*<sup>9</sup>. Se in passato chiedevano prevalentemente la “garanzia della prestazione”, ormai manifestano sempre più una domanda di “qualità della prestazione”; la accresciuta competitività, taluni servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni riguardano settori “liberi”, sicché un congruo livello qualitativo costituisce una condizione essenziale di permanenza nel contesto competitivo; la maggiore responsabilizzazione finanziaria, il livello crescente di autonomia (tariffaria ed impositiva) ha avuto l'effetto di responsabilizzare maggiormente gli amministratori nella gestione delle risorse finanziarie (sempre più scarse e sempre più direttamente prelevate dai cittadini amministrati) e nella correlazione tra entrate e spese<sup>10</sup>; la diffusione di una cultura della valutazione, che spinge il personale al conseguimento di risultati sempre migliori proprio perché questi vanno premiati in sede di valutazione e hanno immediati riflessi in termini retributivi.

Inoltre, merita di essere richiamata la variabile *esogena* rappresentata dall'evoluzione normativa in materia. Già l'art. 12 del decreto legislativo 29/1993, così come la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 (in materia di Carta dei Servizi) individuavano la partecipazione e l'ascolto dei cittadini quali strumenti utili per valutare la qualità e l'efficacia degli interventi delle pubbliche amministrazioni. Più recentemente, il D. Lgs. 286/1999 (in materia di controlli interni)<sup>11</sup> e le direttive del Ministro della Funzione Pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini del 24 marzo 2004 e sulla qualità dei servizi on line del 27 luglio 2005 hanno fornito alle amministrazioni indicazioni più precise affinché lo strumento della *customer satisfaction* contribuisca a “favorire il coinvolgimento e la partecipazione dell'utente nelle fasi di accesso, di fruizione e di valutazione del servizio, in modo da rafforzare il rapporto di fiducia tra amministrazione e cittadino” e a “definire nuove modalità di erogazione dei servizi o interventi di miglioramento di quelle esistenti, dimensionandone le caratteristiche tecniche alle effettive esigenze dei cittadini e delle imprese”. Tutti questi provvedimenti hanno avuto il merito di “forzare” le pubbliche amministrazioni a ragionare in termini di qualità.

“Se vogliamo – come affermava Crozier (1988, 178) – che lo Stato si metta davvero al servizio

---

<sup>8</sup> House (1993) concepisce la valutazione come una potente forma di legittimazione politica e sociale delle istituzioni, riconducendole ad una funzione dialogica con i loro interlocutori, i cittadini.

<sup>9</sup> A ciò si aggiunga la crescente tutela e difesa del “consumatore”, un consumatore profondamente trasformato, molto più secolarizzato, più informato, più mobile, più selettivo, più esigente. Si pensi al recente dibattito sulla Class Action.

<sup>10</sup> Che in molti casi si è tradotto nella esigenza di raggiungere e “dimostrare” il livello qualitativo dei servizi erogati allo scopo di adeguare e “giustificare” le scelte operate in materia tariffaria e tributaria.

<sup>11</sup> L'art. 11 del D. Lgs. 286 si occupa proprio della qualità dei servizi, affermando che essi devono essere erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e la loro partecipazione alle procedure di valutazione e di definizione degli standard qualitativi.

dei cittadini e della società, è indispensabile disporre di un sistema di valutazione concreto, pratico ed affidabile dei risultati dell'azione amministrativa", il che richiede "porre al centro dei giochi di potere dei funzionari la realtà del servizio prodotto e quella del cliente-amministrato, che di tale servizio gode i vantaggi o subisce gli effetti negativi" (*ibidem*, 183). Più in generale, sostiene Radaelli (1996, 426): "la valutazione si propone di responsabilizzare i dirigenti pubblici verso la razionalità sostanziale piuttosto che verso quella formale, nonché di attivare un rapporto fra cittadini, pubblica amministrazione e sistema politico basato sulla *democrazia dei risultati*".

#### **4. Come si misura la qualità**

Nell'ottica del miglioramento delle capacità di ascolto dei bisogni e di valutazione della qualità percepita da parte dei cittadini uno degli strumenti utilizzati è la *customer satisfaction*, uno strumento entrato ormai nella cassetta degli attrezzi di tutte le amministrazioni, grazie all'ondata di riforme che, sotto l'etichetta di *New Public Management*, ha caratterizzato l'ultimo ventennio.

La misurazione della *customer satisfaction* è diventato un tema di crescente interesse nei diversi settori della Pubblica Amministrazione. È il segno di una cultura diffusa di orientamento al cittadino e di una consapevolezza dell'importanza del suo giudizio per orientare le scelte dell'amministrazione e valutare la qualità dei servizi offerti. Tuttavia, sebbene il riconoscimento dell'importanza di questo strumento sia ampio, il suo uso non è ancora generalizzato; non sempre avviene con modalità rigorose sul piano metodologico e non necessariamente le sue potenzialità per valutare l'impatto degli interventi delle pubbliche amministrazioni sono pienamente sfruttate.

Il pericolo più grande è che la misurazione della qualità diventi un rituale organizzativo e un'azione solo scenografica, che le pubbliche amministrazioni finiscano per "metabolizzare" il cambiamento. Una sindrome che può assumere due forme: la scissione fra il momento valutativo e i processi organizzativi; l'adeguamento solo formale dei valori e dei criteri dell'organizzazione.

Dall'indagine – quali-quantitativa – sullo stato di attuazione della Direttiva del Ministro per la funzione pubblica del marzo 2004 (Capano e Vassallo 2007) emergono, infatti, luci ed ombre: in particolare, a fronte di un ampio giudizio positivo espresso rispetto alla utilità della *customer satisfaction*, per la qualità dei servizi, per l'immagine della pubblica amministrazione, per motivare i dipendenti emerge, tuttavia, una generale reticenza nell'avviare indagini di misurazione della qualità percepita dai cittadini, solo il 40,6% degli intervistati dichiara di aver svolto o avviato indagini di *customer satisfaction* (tab. 2).

Tab. 2 – Amministrazioni che hanno svolto indagini di customer satisfaction, distinte in base alla ripartizione territoriale Istat (val. %)

|               | Hanno svolto | Non hanno svolto | Totale     | (N)        |
|---------------|--------------|------------------|------------|------------|
| Nord-Ovest    | 77,8         | 22,2             | 100        | 90         |
| Nord-Est      | 72,4         | 27,6             | 100        | 76         |
| Centro        | 58,0         | 42,0             | 100        | 69         |
| Sud           | 41,0         | 59,0             | 100        | 83         |
| <b>Italia</b> | <b>40,6</b>  | <b>59,4</b>      | <b>100</b> | <b>318</b> |

Fonte: Capano e Vassallo 2007, 63

Si conferma, peraltro, una constatazione classica negli studi sulla pubblica amministrazione italiana. Le esperienze più strutturate e consolidate nel campo della rilevazione della qualità coincidono con le organizzazioni pubbliche del Centro-Nord e con le realtà locali; rileva anche il tipo di settore: le aziende sanitarie ed ospedaliere presentano il dato più elevato, abbastanza elevato è anche il dato relativo alle Università, mentre si scende progressivamente tra province, amministrazioni centrali, comuni, regioni – tab. 3.

Tab. 3 – Amministrazioni che hanno svolto indagini di customer satisfaction, distinte in base al tipo di ente (val. %)

|                 | Hanno svolto | Non hanno svolto | Totale | (N) |
|-----------------|--------------|------------------|--------|-----|
| Az. Sanitarie   | 89,3         | 10,7             | 100    | 28  |
| Az. Ospedaliere | 87,2         | 12,8             | 100    | 47  |
| Università      | 77,8         | 22,2             | 100    | 36  |
| Provincia       | 61,5         | 38,5             | 100    | 39  |
| Amm. Centrali   | 59,6         | 40,4             | 100    | 58  |
| Comune          | 50,6         | 49,4             | 100    | 78  |
| Regioni         | 29,7         | 70,3             | 100    | 64  |

Fonte: Capano e Vassallo 2007, 63

Tenuto conto degli stadi diversi di avanzamento delle amministrazioni pubbliche nell'utilizzo degli strumenti e delle tecniche di misurazione della qualità è stato possibile operare una classificazione delle diverse amministrazioni tra amministrazioni *self-oriented*, amministrazioni *learning-oriented* ed amministrazioni *customer-oriented* (tab. 4).

Tab. 4 – La customer satisfaction nelle pubbliche amministrazioni: stato dell'arte

| <b>Amministrazioni self-oriented</b>   | <b>Amministrazioni learning-oriented</b>  | <b>Amministrazioni customer-oriented</b>  |
|--|---|---|
| Rappresentano il prototipo dell'amministrazione tradizionale poco innovative e poco propense al cambiamento, poiché legate ad una cultura prevalentemente orientata-norma. | Hanno avviato un percorso di apprendimento alla qualità al proprio interno, ma non hanno ancora sviluppato un sistema di competenze e risorse stabile e permanente. | Rappresentano il tipo ideale, la customer satisfaction è assorbita pienamente nelle modalità d'azione dell'amministrazione e risulta adeguatamente integrata nel sistema organizzativo. |

È evidente che ancora molta strada sia da percorrere perché il modello dell'organizzazione *customer-oriented* possa affermarsi all'interno delle pubbliche amministrazioni. E a che questo avvenga bisognerà, soprattutto, lavorare su due fronti già evidenziati dalla Direttiva: da un lato, sullo sviluppo di una "cultura della misurazione e del miglioramento continuo della qualità" e, dall'altro, sulla "creazione delle specifiche competenze professionali necessarie a progettare e gestire le indagini sulla qualità percepita". I due nodi critici emersi dall'indagine sullo stato di attuazione.

La *customer satisfaction* si scontra, soprattutto, con la prevalenza di una cultura organizzativa orientata al procedimento, la cui permanenza non soltanto non si concilia con i principi della managerialità, ma finisce per relegare spesso al solo campo delle previsioni legislative le innovazioni che si è inteso introdurre nelle pubbliche amministrazioni, impedendo di produrre quegli effetti concreti e di ampia portata che ci si aspettava. In tal senso le pubbliche amministrazioni rispetterebbero la regola indicata da Michel Crozier secondo il quale: "un sistema organizzativo la cui principale caratteristica è la rigidità non può in alcun modo adattarsi facilmente al mutamento e tende a resistere ad ogni trasformazione" (1969, 117); con quella rigidità che se, per un verso, va intesa come incapacità dell'adattamento di sé al nuovo, per altro verso non esclude, al contrario, la capacità di adattare il nuovo al sé.

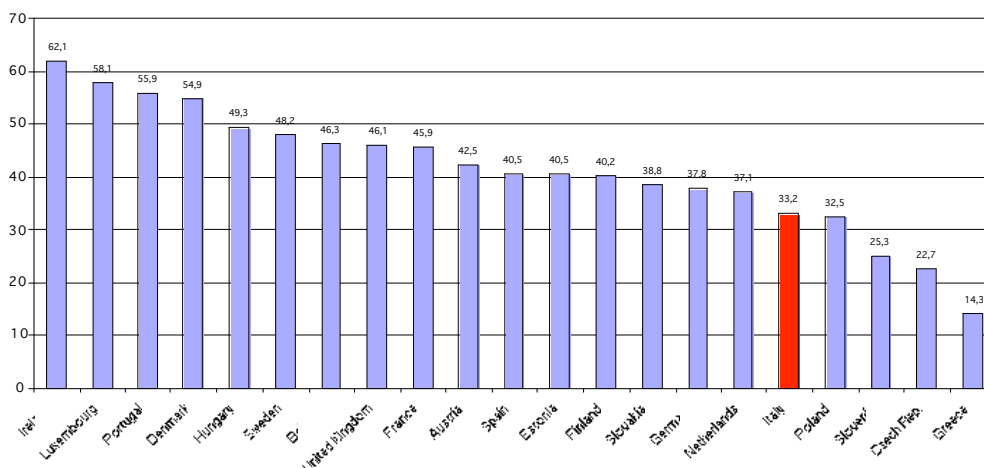
## **5. Dalla qualità della pubblica amministrazione alla qualità della democrazia**

La qualità di un servizio può essere definita come la globalità degli aspetti e delle caratteristiche di un servizio da cui dipendono le sue capacità di soddisfare un dato bisogno. Nell'approccio della qualità democratica è questo uno dei tre significati del concetto di qualità (Morlino 2003). Rispetto al *risultato* si può sostenere che "una buona democrazia è un sistema legittimato, stabile, in cui i cittadini mantengano un'alta soddisfazione"; rispetto al *contenuto*, "una buona democrazia è un assetto in cui i cittadini godono alti livelli di libertà e uguaglianza"; rispetto alle *procedure*, "quell'insieme di istituzioni in cui i cittadini controllano e valutano se e come i valori democratici siano realizzati attraverso il pieno rispetto delle norme vigenti". Il primo significato di qualità (qualità come risultato) è quello che abbiamo analizzato parlando di customer satisfaction e da questo punto di vista l'analisi della soddisfazione dei cittadini per la democrazia in cui vivono e la conseguente legittimazione delle sue istituzioni è un tema di cui la ricerca politica si è occupata diffusamente.

In particolare, nella pubblica amministrazione italiana si registra una tendenza a offrire servizi che, per natura dovrebbero soddisfare i bisogni della collettività, ma continuano ad essere

qualitativamente inadeguati, incapaci di rispondere alle esigenze dei cittadini. Ciò ha innescato in Italia, come in molti altri paesi industrializzati, una profonda crisi di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche<sup>12</sup> – graf. 1.

Graf. 1 – Fiducia dei cittadini nelle pubbliche amministrazioni dei principali paesi europei



Fonte: Wvs 1999

Tutti i paesi industrializzati sono alle prese con una sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e, in particolare, delle amministrazioni pubbliche. È una crisi che coinvolge più livelli istituzionali e a diversi gradi di profondità. Data questa complessità è bene soffermarsi sul significato dell'insoddisfazione di cui le democrazie sono chiamate a rispondere.

L'insoddisfazione appare, infatti, come una "sindrome", costituita al suo interno da diverse anime, bisogna pertanto scomporre il concetto nelle sue dimensioni fondamentali; è necessario, cioè, uno "spacchettamento", operazione resa essenziale dalla multidimensionalità dello stesso. La stessa parola può avere più di un significato e cioè essere ricondotta a più di un oggetto, dunque occorre mettere in evidenza i diversi gradi e tipi di insoddisfazione. Verso che cosa effettivamente si è insoddisfatti? L'insoddisfazione è basata su un giudizio sulle politiche, sul legame di fiducia che lega i cittadini alle istituzioni, oppure sul processo democratico in generale? L'insoddisfazione è il risultato della sovversione di una legittimità orientata all'input o all'output? I cittadini si sentono insoddisfatti per ragioni strumentali o intrinseche alla democrazia?

Il primo problema da affrontare è quindi quello della definizione concettuale. Da un punto di vista teorico c'è un ampio consenso sul fatto che si tratta di un concetto multidimensionale, costituito al suo interno da diverse componenti che funzionano in modo differente, ragion per cui siamo portati a trattarle singolarmente (Weil, 1989). Di Palma (1970) definisce l'insoddisfazione

<sup>12</sup> Sebbene ci siano evidenti differenze tra i principali paesi europei, con una alta fiducia in paesi come Irlanda, Lussemburgo e una molto bassa in altri come Grecia, Repubblica Ceca e Italia per l'appunto.

come: “il sentimento valutativo e affettivo relativo al processo politico, ai politici e alle istituzioni democratiche che però non mette in discussione il regime politico”. Da questa definizione è chiaro come l’analisi dà per scontata la metabolizzazione dell’accordo procedurale, delle regole del gioco di una moderna democrazia, indipendentemente dai contenuti che essa assume. Quando si parla di crisi di legittimità ciò che viene messo in discussione non è la democrazia ma la sua qualità (Diamond e Morlino 2004; O’Donnell 2004; Morlino 2003; Diamond 2002). Di conseguenza ha senso concentrarsi sulla democrazia fattuale, “così come funziona”, piuttosto che sul sostegno per i principi e i valori di una democrazia. Scegliendo questa opzione metodologica accettiamo l’idea che la crisi di qualità e di legittimità investa anche il braccio operativo delle democrazie e quindi l’apparato statale. L’analisi della qualità della democrazia per quanto concerne l’analisi della *responsiveness* non può prescindere dallo Stato e dalla qualità messa in atto dal suo apparato amministrativo.

Il concetto di insoddisfazione ben si adatta a comprendere il legame tra qualità, Stato e cittadini. Con insoddisfazione politica intendiamo: l’insieme di orientamenti valutativi verso la democrazia che, non mettendo in discussione i principi della stessa, misurano il grado di apprezzamento verso la *responsiveness* in entrata (ricezione delle domande) ed in uscita (risposte sotto forma di politiche pubbliche) – tab. 5.

Tab. 5 – Le componenti dell’insoddisfazione

| <i>TIPICI</i>                     | <i>INSODDISFAZIONE GENERALIZZATA</i> | SFIDUCIA ISTITUZIONALE       | INSODDISFAZIONE IN SENSO STRETTO |
|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|----------------------------------|
| <i>COMPONENTI DEGLI ATTRIBUTI</i> | <i>GENERALE FUNZIONAMENTO</i>        | RESPONSIVENESS (ricettività) | RESPONSIVENESS (risultati)       |
| <i>ATTRIBUTI</i>                  | <i>DEMOCRAZIA</i>                    | ISTITUZIONI/LEADER           | POLITICHE                        |

La prima richiama l’insoddisfazione verso l’incapacità della pubblica amministrazione ad essere ricettiva rispetto ai bisogni dei cittadini e a trovare gli strumenti di interazione e di confronto; la seconda è direttamente connessa con l’insoddisfazione verso la performance delle amministrazioni pubbliche, intesa come scarsa capacità di offrire servizi adeguati ai bisogni dei cittadini e di realizzare politiche in grado di risolvere i problemi delle collettività.

Il processo attraverso il quale si accumula fiducia e con essa il consenso verso le istituzioni e le politiche messe in atto si basa su una valutazione razionale e retrospettiva dell’esperienza con lo Stato. Essa rappresenta una parte dell’insoddisfazione soggetta a fluttuazioni in presenza di interventi volti a cambiamenti nei servizi resi e nei soggetti che li erogano. Tuttavia esiste tutta una

parte di insoddisfazione cristallizzata, metabolizzata, soggetta a inerzia che rappresenta l'esito di una socializzazione culturale di anni al problema dell'inefficienza e del mal governare, che fa da filtro anche davanti a situazioni di *best practice*. Spesso nei sondaggi alla domanda sulla soddisfazione verso le istituzioni emergerà l'insoddisfazione non frutto dell'esperienza sui servizi e di una valutazione accurata di essi ma direttamente connessa all'immagine stereotipata (negativa) della burocrazia, dello Stato, del governo.

Da una prospettiva più generale, si può affermare che il "potere istituzionalizzato" può essere guardato da due punti di vista: ora dalla "logica della consequenzialità" (razionalità strumentale rispetto allo scopo), ora dalla "logica dell'appropriatezza" (congruenza e attaccamento rispetto a norme e valori). Questi due diversi approcci non sono mutualmente esclusivi al contrario appare più fruttuoso concepirli in uno stesso schema teorico basato sulla "razionalità culturale" (Wildavski 1987), che sia in grado di includere tanto le componenti razionali quanto quelle culturali nella spiegazione della dinamica dell'insoddisfazione.

Pertanto, è possibile identificare 2 diverse dimensioni dell'insoddisfazione, così definite:

- sfiducia istituzionale: termine con il quale si intendono gli atteggiamenti verso le istituzioni, i leader (Norris 1999). È caratterizzata da: mancanza di fiducia e discredito nelle istituzioni della democrazia; carattere stabile e permanente, di lungo periodo, per questo meno sensibile al cambiamento; credenza in una scarsa *responsiveness*, per quanto concerne la ricettività del sistema politico nei riguardi della domanda. Fa riferimento a quello specifico legame tra cittadino e Stato (Klingemann 1999), quel senso civico che porta l'individuo a sentirsi parte e quindi a prenderne parte, una sorta di "riserva di atteggiamenti positivi" alla base di un sostegno diffuso. Tuttavia mantiene una forma di sostegno specifico laddove la fiducia è ancorata nelle istituzioni personificate dalle autorità politiche che rimanda alle loro specifiche *performances*. Un individuo può provare fiducia nel parlamento come istituzione chiave della democrazia ma allo stesso modo per i singoli individui che ne fanno parte, in questo caso sulla base del loro operato.
- insoddisfazione in senso stretto: atteggiamento del cittadino che ha che fare con il giudizio sull'operato del governo e delle pubbliche amministrazioni. Si presenta: come una valutazione negativa per ciò che attiene alla congruità della risposta (di tipo sostantivo e simbolico, Kaase e Newton 1998) attraverso le azioni di governo o specifiche politiche (Kornberg e Clarke 1992, 20); di natura pragmatica e di breve periodo; prodotto di un giudizio strumentale verso l'output di governo (efficacia politica esterna). Si fonda sull'ipotesi che i cittadini basano le loro considerazioni su una base strumentale, guardando ai risultati (*performances*). L'insoddisfazione pragmatica o in senso stretto emergerà laddove la garanzia della prestazione venga meno e quindi rappresenta lo scarto tra questa stessa garanzia e la qualità della prestazione. In questo

caso esso, al contrario delle altre due componenti, attiene precipuamente alla faccia della politica che si richiama alle *policies* e in particolare al loro rendimento e impatto sui cittadini, dato che esse rappresentano il contatto più diretto tra stato e cittadini. È associato alle valutazioni di ciò che fanno e a come lo fanno le autorità, in breve è legato alla soddisfazione che i cittadini ricevono dalle risposte politiche. A tali condizioni, questo tipo di insoddisfazione, che può solamente esserci in società la cui cultura permette alle autorità di essere responsabili per le loro azioni e conseguenze, varierà in conseguenza dei servizi e della soddisfazione percepita dai cittadini.

Si può, dunque, distinguere tra una componente più culturalmente orientata – affettiva quale è la fiducia ed una componente razionalmente orientata – valutativa quale è l’insoddisfazione in senso stretto. Entrambe le facce interessano in particolar modo il caso italiano.

Sebbene, infatti, come abbiamo visto, tutti i paesi industrializzati siano alle prese con la crisi di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni in particolare, nel nostro paese essa ha raggiunto negli ultimi anni livelli allarmanti. Certo, non tutte le istituzioni sono uguali, sotto il profilo della fiducia, per gli italiani. Il gradimento dell’opinione pubblica si riversa essenzialmente su istituzioni simboliche, di garanzia e di tutela, come le forze di polizia, il Presidente della Repubblica, le forze armate, l’Unione Europea (!); ma la pubblica amministrazione continua ad avere problemi di credibilità e problemi anche maggiori di fiducia hanno i principali attori sul lato dell’input del sistema (partiti, sindacati, associazioni imprenditoriali) – tab. 6.

Tab. 6 – Fiducia nei confronti delle istituzioni (%), 2001-2004

|                                 | 2001 | 2004 |
|---------------------------------|------|------|
| Forze di polizia                | 77,9 | 83,0 |
| Presidente della Repubblica     | 79,6 | 79,6 |
| Forze armate                    | 68,3 | 77,2 |
| Unione Europea                  | 62,4 | 65,9 |
| Magistratura                    | 49,9 | 51,3 |
| Parlamento                      | 50,6 | 42,8 |
| Rai-Tv                          | 44,2 | 41,6 |
| Stampa                          | 35,9 | 36,7 |
| <i>Pubblica amministrazione</i> | 33,3 | 36,9 |
| Confindustria                   | 33,2 | 32,4 |
| Sindacati                       | 30,2 | 34,0 |
| Partiti                         | 22,5 | 20,7 |

Note: Le percentuali cumulano i rispondenti che sostengono di avere molta e abbastanza fiducia nelle varie istituzioni  
Fonte: Dati Itanes

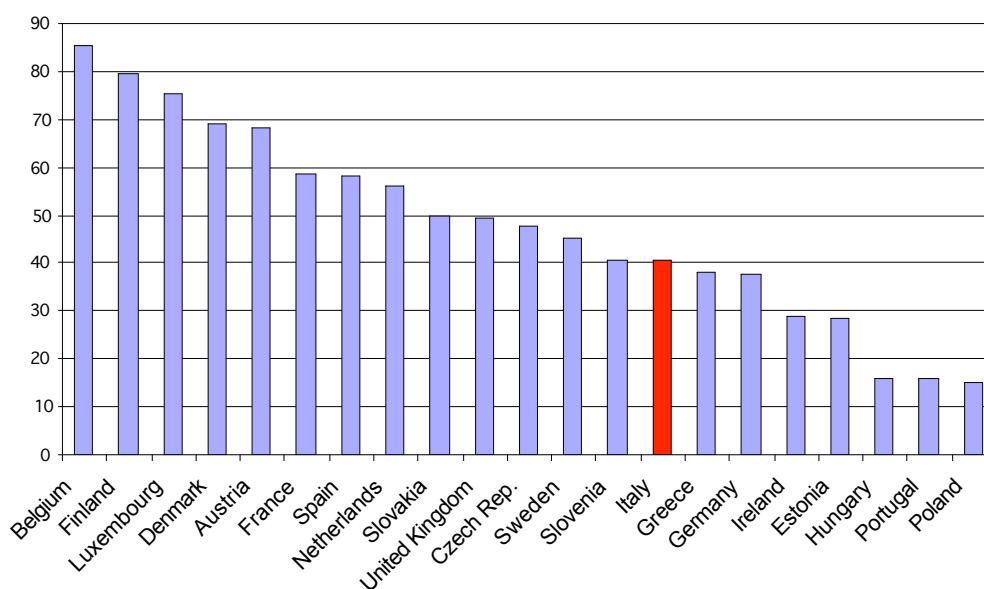
Ciò nonostante la fiducia nei confronti delle pubbliche amministrazioni è, in Italia, in crescita negli ultimi trent’anni: si va dal 25% circa degli anni ’80 e ’90 al 33,2% del 1999 ed al 40,9% del 2005 – tab. 7.

Tab. 7 – Fiducia nei confronti della pubblica amministrazione in Italia (1981-2005)

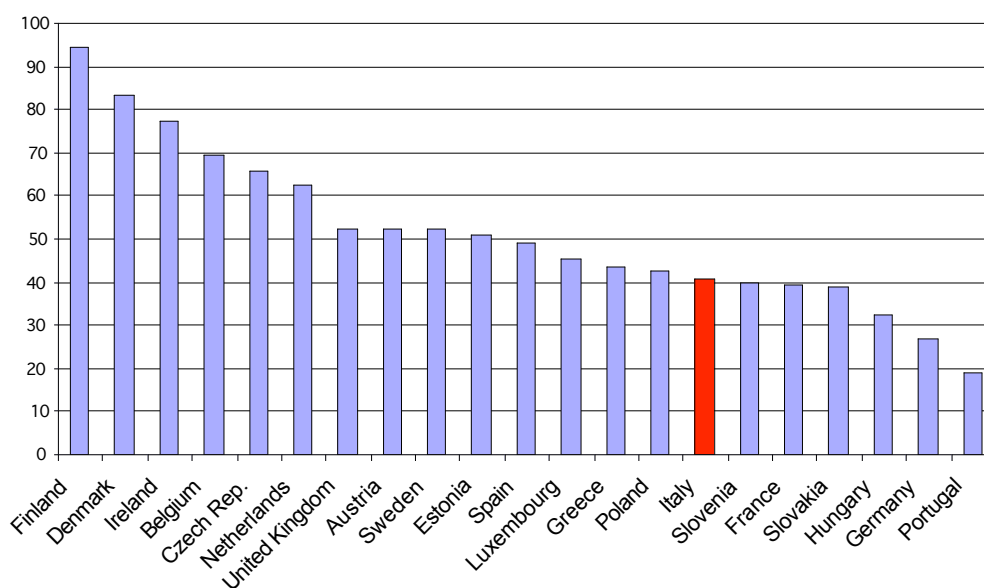
| Anno | Fiducia |            |           |         | Totale |
|------|---------|------------|-----------|---------|--------|
|      | Molto   | Abbastanza | Non molto | Nessuna |        |
| 1981 | 4,2     | 22,6       | 44,4      | 28,9    | 100    |
| 1990 | 3,5     | 21,6       | 46,5      | 28,4    | 100    |
| 1999 | 3,6     | 29,6       | 51,6      | 15,2    | 100    |
| 2005 | 1,9     | 39,0       | 46,0      | 13,1    | 100    |

Così se, da un lato, sembra esserci una percezione del tentativo in atto da parte delle pubbliche amministrazioni italiane di cambiare, questa percezione deve fare i conti con un'insoddisfazione nei confronti dei servizi pubblici che continua ad essere particolarmente avvertita (graf. 2 e 3), ad essa la pubblica amministrazione italiana è chiamata a dare risposte.

Graf. 2 – Health Services – Soddisfazione in senso stretto, 2002



Graf. 3 – Education Services – Soddisfazione in senso stretto, 2002



## BIBLIOGRAFIA

Battistelli F.,  
(2002), a cura di, *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, FrancoAngeli.

Capano G. e Vassallo S. (2007), *Customer satisfaction a che punto siamo*, Soveria Mannelli: Rubbettino.

Crozier M.,  
(1969) *Il fenomeno burocratico*, Milano, Etas Libri.  
(1988) *Stato modesto*, Roma, Edizioni Lavoro.

Dahl R.,  
(1980) *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, FrancoAngeli.

D'Amico R.,  
(2006), a cura di, *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi*, Milano, FrancoAngeli, voll. I-IV.

Dente B.,  
(2005) *Amministrazione pubblica* (voce del *Dizionario di politica*, 2004), in "Amministrare", n. 2.

Diamond L.,  
(2002) *Thinking about Hybrid Regimes*, in "Journal of Democracy", n. 2.

Diamond L. e Morlino L.,  
(2004) *Assessing the quality of democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.

Di Palma G.,  
(1970) *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*, New York, Free Press.

Farnham D. et al.,  
(1996) *New Public Managers in Europe*, London, Macmillan.

Flynn N. e Strehl F.,  
(1996), a cura di, *Public Sector Management in Europe*, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf.

Giannini M. S.,  
(1986) *Il pubblico potere*, Bologna, Il Mulino.

Giraudi G. e Righettini M. S.,  
(2001) *Le autorità amministrative indipendenti*, Roma-Bari, Laterza.

Gramigna A., Danese A. e G. Negro, (a cura di), (2003), *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche: valutare la qualità percepita dai cittadini*, Soveria Mannelli: Rubbettino.

Gualmini E.,  
(2001) *Le riforme amministrative in prospettiva comparata*, in "Amministrare", n. 1.  
(2003) *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.

Hirschman A.  
(1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Declines in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press.

Hood C.,  
(1991) *A Public Management for all Seasons?*, in "Public Administration", n. 1.

House E. R.,  
(1993) *Professional Evaluation*, Newbury Park, Sage.

Kaase M. e Newton K.,  
(1995) *Beliefs in Government*, vol. 5, Oxford, Oxford University Press.

Kickert W. J. M.,  
(1997) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

Kickert W. J. M. e Klijn,  
(1997), a cura di, *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London, Sage.

Klingemann H.,

- (1999) *Mapping Political Support in the 1990s: a global analysis*, in P. Norris, *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Lane J. E.,  
(1997), a cura di, *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*, London, Sage.
- Kornberg A. e Clarke H.D.,  
(1992) *Citizens and Community: Political Support in a Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- La Spina A. e Majone G.,  
(1991) *Lo Stato regolatore*, in “Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione”, n. 3.
- (2000) *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino.
- Lippi A. e Morisi M.,  
(2005) *Scienza dell’amministrazione*, Bologna, Il Mulino.
- Mayntz R.,  
(1999) *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in “Rivista italiana di scienza politica”, n. 1.
- Morisi M. e Lippi A.,  
(2001), a cura di, *Manuale di scienza dell’amministrazione. La valutazione*, Torino, Giappichelli.
- Morlino L.,  
(2003) *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- (2007) *Partecipazione, Associazionismo e Qualità Democratica. Note per discussione*, relazione al convegno “Democrazia e città. Tra rappresentanza e partecipazione”, Loppiano, 3/4 novembre.
- Natalizi A.,  
(2005) *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, Il Mulino.
- Negro G.,  
(1994) *Organizzare la qualità nei servizi*, Milano, Il Sole 24 Ore.
- Negro G. e Susio B., (1998), *La qualità totale nella pubblica amministrazione*, Milano, Il Sole 24 Ore.
- Norris P.,  
(1999) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- O'Donnell G.,  
(2004) *Why the Rule of Law Matters*, in “Journal of Democracy”, 15, pp. 32-46.
- Osborne D. e Gaebler T.,  
(1992) *Reinventing Government*, Plume, Harmondsworth.
- Pastori G.,  
(2005) *Amministrazione pubblica* (voce del *Dizionario di politica*, 1976), in “Amministrare”, n. 2.
- Peters B. G.,  
(2001) *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman.
- Plattner M.F.,  
(2005) *Introduction*, in “Journal of Democracy”, n. 1.
- Poggi G.,  
(1978) *La vicenda dello Stato moderno*, Bologna, Il Mulino.
- (1992) *Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive*, Bologna, Il Mulino.
- Pollitt C.,  
(1990) *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*, Oxford, Blackwell.
- Pollitt C. e Bouckaert G.,  
(2000) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Radaelli C. M.,  
(1996) *Valutazione*, voce in G. Capano e M. Giuliani, *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis.
- Rhodes R. A. W.,

- (1996) *The New Governance: Governing without Government*, in "Political Studies", XLIV.
- (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Righettini M. S.,
- (2001) *L'evoluzione del sistema dei controlli in Italia. Linee essenziali*, in M. Morisi e A. Lippi, a cura di, *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Torino, Giappichelli.
- Torcal M.,
- (2003) *Political Disaffection and Democratization History in New Democracies*. Working Paper. The Helen Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame.
- Torchia L.,
- (2009), a cura di, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Weil F.,
- (1989) *The sources and Structure of Legitimation in Western Democracies: a consolidated model tested with time-series Data in Six Countries since World War II*, in "American Sociological Review", pp. 682-706.
- Wildavsky A.
- (1987) *Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation*, in "American Political Science Review", pp. 3-22.
- Zifcak S.,
- (1994) *New Managerialism, Administrative Reform in Whitehall and Camberra*, Buckingham-Philadelphia, Open University Press.