

Il Total Quality "Danger" ***Riflessioni sui pericoli nello sviluppo di politiche della Qualità Totale nella pubblica amministrazione***

Federico Niccolini

Professore a contratto di Organizzazione Aziendale Università degli Studi di Macerata, Università degli Studi di Pisa, Università degli Studi di Sassari

Consulente US Department of Interior – National Park Service

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. I sostenitori del "TQM privato" nelle organizzazioni pubbliche. 3. Il Case study "enti parco naturale". 4. I diversi presupposti alla base del funzionamento del TQM nell'organizzazione pubblica rispetto a quella privata. 5. Gli utenti serviti ed i bisogni soddisfatti dall'organizzazione pubblica. Il dilemma qualità-quantità. 6. I possibili contrasti nelle aspettative degli utenti e la conseguente impossibilità di seguire il principio di orientamento al cliente. 7. La forma ed i principi del TQM modificato. 8. Rivolgere l'attenzione ed attivare un dialogo con l'utente. 9. L'armonizzazione ed il bilanciamento delle aspettative degli utenti e l'orientamento alla missione. 10. Posizioni a confronto.

Il dibattito accademico, sviluppatosi intorno al tema in modo particolarmente vivace nella prima metà degli anni novanta e tuttora in corso, rivela posizioni profondamente divergenti su quali siano i contenuti e le interpretazioni dei principi della Qualità Totale che possano essere funzionalmente adottati dagli enti pubblici. Ricerche effettuate su tipologie di organizzazioni pubbliche fino ad ora scarsamente investigate sembrano avvalorare la posizione di coloro che ravvisano un pericolo nel trasferimento inalterato alla realtà pubblica dei principi del Total Quality Management utilizzati nel settore privato e ritengono piuttosto che tali principi possano essere diversamente interpretati e ripensati al punto che potrebbe essere opportuno parlare di "Politiche della Qualità Totale Modificate".

The academic discussion, which has developed on the subject particularly active in the first half of the nineties and still open shows radically different positions about the contents and the interpretations of Total Quality Management principles that can be functionally adopted by the public organizations. Researches made on some kind of public organization scarcely investigated until this moment seem to confirm the position of those who believe that it may be dangerous to merely shift to the public sector the principles of Total Quality Management used in the private sector, and rather believe that these principles need to be reinterpreted and rethought, in the concept of "Reformed TQM".

Parole chiave: Total Quality Management – customer satisfaction – missione organizzativa

1. Introduzione

I successi ottenuti dalle politiche della Qualità Totale nel settore privato sin dagli anni ottanta, hanno spinto i *manager* del settore pubblico a prestare una crescente attenzione al trasferimento di tali tecniche alle organizzazioni da loro gestite (Denhardt, Pyle, Bluedorn, 1987: p. 304). In tale ottica anche molte organizzazioni pubbliche hanno concretamente integrato i principi del *customer service* e del *Total Quality Management* (TQM) nelle loro basilari strategie.

L'utilizzo del TQM da parte delle organizzazioni pubbliche ha costituito un importante cambiamento finalizzato anche all'eliminazione di alcune inefficienze tipiche del settore. Il TQM ha, infatti, avuto l'importante funzione di agire come veicolo in grado di fornire una notevole spinta propulsiva per la sostituzione, nelle organizzazioni pubbliche, del paradigma burocratico con un paradigma nuovo e maggiormente idoneo alla gestione degli stessi enti pubblici (Barzelay, 1992).

Nonostante quanto precede e l'ampia diffusione che in alcuni paesi hanno avuto le tecniche del TQM nell'ambito delle organizzazioni pubbliche ⁽¹⁾, esistono ancora margini d'incertezza per una definizione precisa della forma che lo stesso TQM può funzionalmente assumere negli enti pubblici. Ciò è dipeso, fino all'inizio degli anni novanta, dalla sostanziale mancanza di pubblicazioni accademiche in materia di applicazione del TQM agli enti pubblici in generale ⁽²⁾ e, in seguito, dalla presenza di posizioni contrastanti nel dibattito accademico.

Il presente studio ha l'obiettivo di fornire un contributo dialettico nel dibattito accademico sulla forma e i contenuti dei principi di TQM che possono essere funzionalmente adottati dagli enti pubblici. Oggetto dello studio sono stati, pertanto, i presupposti, i principi di funzionamento e gli effetti dell'applicazione del TQM negli enti pubblici. L'analisi si è mossa preventivamente attraverso la comparazione delle principali posizioni dottrinali e, successivamente, ha preso in esame i vari aspetti in oggetto dello studio così come si manifestano in una precisa tipologia di organizzazione pubblica.

Più precisamente, lo studio effettuato si è soffermato sulla realtà organizzativa pubblica statunitense ed è stato volto ad investigare i motivi secondo i quali, per alcune categorie di organizzazioni pubbliche, i principi del TQM "ortodosso", cioè immutato rispetto alla forma adottata dalle aziende private, ed in particolare quello dell'orientamento al cliente, richiedono di essere interpretati e applicati in modo profondamente diverso rispetto a quanto avviene nel settore privato.

¹ Un'indagine condotta negli Stati Uniti stimava che già nel 1989 oltre il 60% delle organizzazioni pubbliche aveva già avviato o programmato un'iniziativa di TQM. CARR, LITMAN (1990).

² Milakovich evidenziò che alle parecchie esperienze di sperimentazione del TQM, iniziate negli enti pubblici fin dagli anni ottanta, aveva fatto seguito solo un esiguo numero di articoli pubblicati sui principali giornali accademici, v. MILAKOVICH (1992), p. 128.

Le tecniche di analisi adottate sono state di tipo prevalentemente qualitativo, con valenza sia interpretativa sia descrittiva. L'esame della letteratura organizzativa è stato supportato dalla *case study research*. Il *case study* presentato – campione di parchi naturali – non ha seguito la logica confermativa, ma di confutazione di una certa teoria o più precisamente di una specifica posizione dottrinale (Grandori, 1996: pp. 13-14). La *case study research* si è basata sull'intervento diretto su alcune organizzazioni, nonché sull'analisi narrativa di documenti aziendali.

2. I sostenitori del "TQM privato" nelle organizzazioni pubbliche

Il modello di TQM privato o "ortodosso" a cui si riferisce il presente lavoro è quello che ha avuto maggiore applicazione negli Stati Uniti e, cioè, quello di Deming (1986) ³.

Pur nella complessità della sua articolazione, che rende impossibile una sintesi che si esaurisca in un paragrafo, possono essere individuati i seguenti sette principi basilari del modello di TQM di Deming: la qualità ruota intorno al cliente: occorre ascoltare e recepire le esigenze esplicite, implicite e latenti del cliente, il quale diventa il riferimento iniziale e finale per determinare la qualità stessa; la qualità si crea sin dall'origine: essa dipende più dall'organizzazione dei processi produttivi che dai controlli a prodotto quasi ultimato o *ex-post*; la qualità è correlata alla riduzione della variabilità; la qualità è un concetto sistemico e non individuale: si raggiunge la qualità solo nei casi in cui l'intera comunità aziendale sia motivata al riguardo; strettamente connesso al precedente è, poi, il principio in base al quale qualità e partecipazione aziendale collettiva sono un binomio inscindibile; così come sono un binomio inscindibile anche qualità e continuo miglioramento: solo il tenace e costante impegno per offrire prestazioni e servizi sempre migliori produce qualità; infine, la qualità ha bisogno della cultura della qualità: senza un coinvolgimento valoriale totale dell'organizzazione non è possibile raggiungere obiettivi di TQM.

Con riferimento all'applicazione del TQM "ortodosso" al settore pubblico, si è sviluppata una posizione dottrinale che sostiene che l'applicazione *tout court* del TQM "ortodosso" può generare disfunzioni ad alcune organizzazioni che, a causa delle risorse amministrate, presentano stato di conflitto nelle richieste rivolte dai loro clienti (che qui di seguito indicheremo più semplicemente anche come utenti). Secondo tale posizione il maggior problema di applicazione del TQM "ortodosso" per le organizzazioni pubbliche risiede nell'impossibilità di seguire il principio dell'"orientamento al cliente". Anche ove fosse possibile seguire tale principio, esso sarebbe cau-

³ Il tema della qualità e del TQM nel settore privato è stato trattato dalla metà degli anni ottanta da numerosi autori che hanno assegnato al concetto di qualità diverse accezioni (per una trattazione delle differenze tra tali accezioni si veda, per tutti, BEDNAR D. – REEVES, 1994). Sul tema si veda anche COLLARD (1991).

sa o di disfunzioni (nel caso in cui portasse a focalizzare l'attenzione solo sulle esplicite richieste di alcuni utenti), o di incertezza decisionale (nel caso in cui fosse applicato a tutte le categorie di utenti).

Pur evidenziando notevoli difficoltà – in particolare di natura culturale ⁽⁴⁾ – nella trasposizione del modello "ortodosso" al settore pubblico, un'altra posizione dottrinale ha, invece, sostenuto la non necessità di modificare i principi del TQM e di riadattarli alla realtà operativa delle organizzazioni pubbliche ⁽⁵⁾, ritenendo possibile applicare anche ad esse un TQM di tipo "ortodosso" alla stregua di qualsiasi organizzazione privata. Secondo tale linea di pensiero è possibile superare gli inconvenienti rilevati da chi sostiene la necessità di modifiche al TQM, accogliendo una visione più atomizzata e parcellizzata dell'utente e, cioè, applicando il principio dell'"orientamento al cliente" non all'utente dell'organizzazione inteso in senso lato, ma a singole categorie di clienti, ognuna delle quali – teoricamente – dovrebbe essere servita da diversi dipartimenti o divisioni organizzative. Muovendo da quanto sopra, il principio dell'orientamento al cliente sarà un utile e chiaro obiettivo da perseguire per ogni unità operativa che, teoricamente, dovrebbe avere una sola, distinta categoria di clienti da servire ⁽⁶⁾.

L'analisi di seguito effettuata si trova, invece, concorde con la posizione di chi sostiene che la trasposizione inalterata dei principi del TQM, pur essendo valida per alcuni tipi di organizzazioni pubbliche, non è verosimilmente generalizzabile, secondo un processo logico induttivo, alla totalità delle organizzazioni pubbliche.

3. Il Case study "enti parco naturale"

Il presente studio perviene alle suddette conclusioni attraverso l'analisi critica della letteratura organizzativa ed attraverso la *case study research* eseguita su un campione di organizzazioni pubbliche deputate alla gestione dei parchi naturali (o aree naturali protette), ovvero "aree di terra e/o di mare istituite per proteggere e conservare la biodiversità e le risorse naturali e culturali" (IUCN, 1994) ⁽⁷⁾.

I parchi naturali sono gestiti quasi esclusivamente da organizzazioni pubbliche o *non-profit*. Ai fini della presente analisi sono state prese in considerazione le organizzazioni di gestione pubbliche, che per sinteticità saranno indicate anche come enti parco. Probabilmente non vi è istituzione

⁴ Per esempio, ALBRECHT (1992) evidenzia con vigore la matrice culturale della difficoltà ad implementare la qualità nelle pubbliche amministrazioni. Sul tema si veda anche BONTI (2000: pp. 72 ss.) e MILAKOVICH (1992).

⁵ Lo stesso DEMING (1986, p. xi) afferma che le modifiche che occorrono ai principi della qualità totale per una loro applicazione al settore pubblico sono di lieve entità.

⁶ RAGO (1994: p. 61) dimostra questa tesi avvalendosi di un procedimento logico induttivo che tende a generalizzare alla globalità delle organizzazioni pubbliche considerazioni tratte dalla particolare realtà delle organizzazioni sanitarie.

⁷ "An area of land/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources ...". Tale definizione, che è stata data dall'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (IUCN) nel 1994, è quella maggiormente utilizzata a livello internazionale.

pubblica che ha una polivalenza ed eterogeneità di funzioni elevata quanto un parco naturale. Per orientarsi in un settore così eterogeneo può essere utile far riferimento alle diverse classificazioni esistenti. Quella prevista dal legislatore italiano che suddivide i parchi naturali in parchi nazionali, parchi regionali, e riserve naturali, risponde soprattutto a criteri istituzionali di assegnazione delle competenze di gestione alle regioni o allo stato⁽⁸⁾. La classificazione maggiormente impiegata a livello internazionale, quella formulata dall'*International Union for the Conservation of Nature* (IUCN), utilizza, invece, criteri di suddivisione più idonei a cogliere le differenze negli obiettivi di gestione. Tale classificazione prevede le seguenti sette categorie di parchi naturali: Ia) Riserva naturale integrale, Ib) Area selvaggia, II) Parco nazionale, III) Monumento naturale, IV) Area per la gestione di habitat e specie, V) Paesaggio terrestre/marino protetto, VI) Area protetta per la gestione delle risorse. Pur nella diversificazione degli obiettivi gestionali rimane ferma in tutte le categorie la missione od obiettivo sovraordinato di "conservare un patrimonio naturale o culturale per le generazioni attuali e future". Un recente aggiornamento della lista dell'IUCN censisce circa 102.000 parchi naturali in tutto il mondo (Chape *et al.*, 2003: p. 1).

Oggetto della presente analisi è stato un campione di dieci organizzazioni pubbliche deputate alla gestione dei parchi nazionali, sei delle quali statunitensi, una italiana, una australiana, una argentina ed una sudafricana⁽⁹⁾ diversificate sulla base della dimensione organizzativa e della tipologia di ecosistema gestito (terrestre, marino, montano, costiero).

La ricerca è stata svolta in parte in Italia, attraverso l'analisi della letteratura organizzativa (principalmente statunitense) e dei siti internet delle aziende oggetto di studio, e in parte sul campo, attraverso osservazioni empiriche, raccolta e analisi di narrativa di documenti aziendali ed interviste a manager operanti nelle organizzazioni stesse⁽¹⁰⁾. La significatività dimensionale

8 Articolo 2, commi 1, 2 e 3 della legge 394/1991 in materia di parchi naturali. Per maggiori dettagli si veda CERUTI (1993: p. 44 e ss.).

9 Il campione è composto di cinque organizzazioni di gestione di parchi nazionali: *United States Department for Interior. National Park Service* (USA), *Australian National Parks And Wildlife Service* (Australia), *Kruger National Park* (Sud Africa), Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo Lazio e Molise (denominazione al momento della ricerca "Parco Nazionale d'Abruzzo") (Italia), *Administracion de Parques Nacionales Argentina* (Argentina); quattro organizzazioni di gestione di parchi statali: *Palisades Interstate Park Commission* (USA), *Minnewaska State Park Preserve* (USA), *Hanauma Bay Nature Preserve* (USA), *Adirondack Park Agency* (USA) e un ente settoriale di coordinamento: *National Marine Fisheries Service* (USA).

10 Sono stati intervistati manager e dipendenti di tutte le organizzazioni selezionate, fatta eccezione di quella australiana. Per le organizzazioni statunitensi, la prima serie d'interviste è stata condotta dal 31 maggio al 21 giugno 1999, durante il viaggio previsto dalla borsa di studio dell'*Embassy of the United States of America. Environment Science and Technology. International Visitor Program "George Marsh Project I"*. Per l'*United States Department for Interior. National Park Service* sono stati intervistati manager appartenenti alle seguenti unità operative: *Office of International Affairs, Northeast Region Direction, Olympic National Park Unit, Haleakala National Park Unit*.

Per *Administracion de Parques Nacionales Argentina* (Argentina) le interviste sono state condotte sul campo nel febbraio 2000. Sono stati intervistati il Direttore Generale e i direttori di *Parque Nacional Los Glaciares* e *Parque Nacional Tierra del Fuego*. I risultati rilevati sulle organizzazioni statunitensi e argentine sono stati preceduti da osservazioni – sempre sul campo – sia preliminari (relative all'Ente Autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo) sia successive (relative al Parco Nazionale d'Abruzzo e al Parco Adirondack).

(oltre 380 parchi naturali gestiti e oltre 16.000 dipendenti) e l'orizzonte temporale analizzabile hanno suggerito la scelta del *National Park Service* come caso di studio approfondimento per l'esame dei documenti di pianificazione strategica.

La ricerca ha investigato alcuni degli elementi ritenuti critici per capire gli eventuali benefici o pericoli derivanti dall'applicazione del TQM "ortodosso" ai parchi naturali e che potessero essere utili per offrire valide risposte al dibattito accademico in corso. In particolare si è cercato di dare risposta ai seguenti quesiti:

1. Quali sono gli utenti dei parchi naturali? È possibile e funzionale suddividerli in categorie? In caso affermativo, tutte le categorie di utenti hanno la stessa importanza?
2. I parchi naturali erogano servizi ad un prezzo inferiore al loro costo di produzione?
3. Vi sono categorie di soggetti che ricevono i servizi erogati e non hanno una percezione dei benefici ricevuti?
4. A livello strategico è possibile interpretare la *customer satisfaction* cercando di dare ascolto e risposta alle domande direttamente rivolte all'organizzazione?
5. A livello operativo è possibile interpretare la *customer satisfaction* cercando di dare ascolto e risposta alle domande direttamente rivolte ai dipendenti *front-line*. Per tali dipendenti è possibile servire una sola categoria di utenti?

Le tendenze riscontrate nei dati osservati e raccolti sono state le seguenti:

1) Gli utenti di un ente parco sono molteplici ed eterogenei. È mediamente considerato funzionale suddividerli nelle seguenti categorie: le *collettività nazionali (federali per gli USA) regionali (statali per gli USA)*, le *collettività internazionali*, i *visitatori*, e le *popolazioni locali* ⁽¹¹⁾. A queste categorie si aggiunge quella peculiare dell'utente "generazioni future". La tendenza riscontrata è stata quella di assegnare maggiore importanza a quella categoria di soggetti i cui interessi si trovano riflessi nella missione e nello *status* istituzionale dell'organizzazione: le collettività nazionali per i parchi nazionali e per l'agenzia di coordinamento settoriale e le collettività statali (o regionali) per i parchi statali (o regionali).

Anche i bisogni alla soddisfazione dei quali è finalizzata l'attività svolta da un ente parco sono eterogenei. I bisogni della collettività sono tanto di tipo primario (ad esempio quelli associati alla salubrità dell'ambiente naturale), quanto di tipo maggiormente evoluto, tra i quali, ad esempio, quelli

¹¹ Due dirigenti hanno aggiunto a tali categorie la *natura*, quale utente "invisibile" dell'azione svolta da un ente parco. Tale posizione deriva dalla constatazione della presenza, tra i contribuenti che finanziano i parchi, di persone che percepiscono un dovere di tipo *etico* verso la conservazione della natura, indipendentemente dai benefici che le altre categorie di utenti possono trarne.

di carattere morale. Anche tra i bisogni dei visitatori si registra la soddisfazione di tipo bisogni superiore, come quelli di tipo culturale, estetico e in alcuni casi di tipo spirituale. Tipici bisogni dei visitatori sono quelli legati all'apprendimento, alla conoscenza ed al rilassamento.

2) Le attività e i servizi erogati sono numerosi ed altrettanto eterogenei. Sono stati individuati: la conservazione delle risorse naturali e culturali in determinate condizioni di equilibrio desiderate dalla collettività anche a beneficio delle generazioni future; la ricreazione, a cui è comunemente aggiunto il termine "compatibile" che fa percepire un rapporto di subordinazione con la conservazione, l'*educazione*, anche questa di solito legata al concetto di conservazione: non solo educazione alla conoscenza della natura, ma educazione al suo rispetto e, quindi, alla conservazione; la *ricerca scientifica*, benché funzionale alla conservazione, è considerata un servizio a sé stante e, infine, la *promozione* e l'*incentivo* ad uno *sviluppo economico* e sociale di tipo sostenibile delle popolazioni locali. La maggior parte dei servizi sono erogati a prezzo inferiore di quello di produzione. In rari casi ⁽¹²⁾ i servizi a domanda individuale di ricreazione ed educazione sono erogati ad un prezzo molto vicino a quello di produzione. L'autofinanziamento nella quasi totalità dei parchi è per sua natura un fenomeno parziale.

3) A causa della presenza di bisogni che sono di carattere latente, che non si manifestano, cioè, fintanto che il parco ne garantisce il soddisfacimento (si pensi ai bisogni associati alla difesa da dissesti idrogeologici), sono molti i soggetti che hanno una percezione dei servizi ricevuti minore di quella del servizio realmente ricevuto.

4) Le organizzazioni di gestione dei parchi naturali sono oggetto di frequenti richieste rivolte alle organizzazioni da vari gruppi di soggetti, molti dei quali rientrano in una delle categorie di utenti sopra descritte, la cui soddisfazione condurrebbe automaticamente a snaturare la missione, i servizi e le attività dell'ente ed all'erogazione di un servizio che andando a soddisfare le esigenze di pochi peggiorerebbe quelle di molti.

5) Si registra ovunque la presenza di dipendenti *front-line* che, per il funzionale svolgimento delle loro mansioni, si trovano a servire due o più categorie di utenti, i quali possono rivolgere all'organizzazione richieste in mutuo conflitto.

Nei paragrafi che seguono sono riportati i risultati dell'analisi e inseriti nel processo dialettico del dibattito accademico in corso. Il paragrafo finale sintetizza le implicazioni della ricerca.

4. I diversi presupposti alla base del funzionamento del TQM nell'organizzazione pubblica rispetto a quella privata

Per comprendere i motivi per cui non è possibile compiere automaticamen-

¹² Poche unità dei parchi americani e Parco Kruger.

te il processo di trasferimento dei principi del TQM "ortodosso" alle organizzazioni pubbliche, così come enunciato di cui al secondo paragrafo e per tentare di stabilire quale sia la forma che le politiche della Qualità Totale dovrebbero assumere per essere vantaggiosamente adottate dagli enti pubblici, occorre preventivamente esaminare i diversi presupposti su cui si basa il funzionamento del TQM nelle organizzazioni pubbliche rispetto alle organizzazioni private.

Un ente pubblico può differenziarsi da un'azienda privata, non solo in termini di natura non economica del servizio erogato, ma anche per le posizioni assunte dalle varie categorie di *stakeholders* interessate dall'attività organizzativa, e, soprattutto, per i bisogni eterogenei che l'ente pubblico può trovarsi a soddisfare (ovvero per le diverse categorie di utenti che possono avere aspettative che si traducono in richieste conflittuali e mutuamente esclusive rivolte all'organizzazione pubblica).

Per quanto riguarda gli *stakeholders* di un'organizzazione pubblica, essi possono essere distinti in tre principali categorie: a) il personale, b) i fondatori-contribuenti, c) i clienti-beneficiari. Ognuna di queste categorie ha delle aspettative e degli interessi connessi all'attività svolta dall'organizzazione. La prospettiva globale del TQM coinvolge tutte le precedenti categorie, prevedendo che le aspettative di efficienza e produttività rivolte all'organizzazione dai fondatori siano soddisfatte attraverso una gestione che serva gli stessi fondatori, il personale ed i clienti (Mizaur, 1993: p. 371).

Vale la pena di notare già da adesso che, quando nei soggetti avviene la dissociazione tra la posizione di beneficiario e di contribuente, allora s'innescia frequentemente un conflitto nelle aspettative delle due categorie: gli utenti che beneficiano dei servizi offerti da un ente pubblico e, soprattutto, percepiscono di ricevere tali benefici, generalmente richiedono un livello qualitativo e quantitativo di servizi superiore a quello richiesto da quei soggetti che diversamente non usufruiscono del servizio offerto oppure, pur usufruendone, non ne hanno percezione, così come osservato in molte organizzazioni pubbliche, ivi incluse i parchi naturali (*item 4*).

Le maggiori differenze che un ente pubblico può presentare rispetto ad un'azienda privata sono in ogni modo rinvenibili soprattutto all'interno della categoria dei clienti, con particolare riferimento alla natura, talvolta molteplice e complessa, dei bisogni che l'ente deve soddisfare.

5. Gli utenti serviti ed i bisogni soddisfatti dall'organizzazione pubblica. Il dilemma qualità-quantità

La qualità, secondo la filosofia del TQM come sviluppata con riguardo alle aziende private, è riferibile alla soddisfazione delle aspettative dei clienti; conseguentemente, uno dei primi presupposti su cui si basa il funzionamento delle stesse politiche di TQM è quello di una chiara e precisa definizione del soggetto servito dall'organizzazione, cioè del cliente.

Mentre nel settore privato definire il soggetto servito è un'operazione semplice, che non comporta molte difficoltà una volta che siano stabiliti il settore ed il segmento di mercato nei quali l'azienda va ad operare, nel settore pubblico la stessa operazione si configura indubbiamente come più complessa.

La sussistenza di categorie di utenti numerose e diverse, infatti, pur non rappresentando di per sé una difficoltà rilevante, può divenire fonte di problemi di varia natura. Ed invero, mentre nel settore privato molte aziende hanno clienti differenziati sotto molteplici aspetti senza che ciò comporti problemi particolari (poiché è in ogni caso possibile individuare aspettative comuni all'insieme dei clienti e applicarvi il principio di orientamento al cliente e, quindi, lo sviluppo delle politiche della Qualità Totale), per alcune categorie di enti pubblici tale diversità è suscettibile di determinare problemi non solo perché le diverse categorie di clienti possono non essere sempre portatrici di aspettative ed interessi comuni, ma soprattutto perché alcune di queste diverse aspettative sono potenzialmente in contrasto tra loro fino a divenire, in alcuni casi, richieste che si escludono reciprocamente.

Il concetto di cliente esterno di un ente pubblico è, infatti, più ampio di quello di cliente di un'azienda privata, soprattutto in virtù del fatto che l'ente pubblico può avere come fine quello di fornire un servizio non solo a chi entra in contatto diretto con l'ente, ma, talvolta, anche indirettamente ad un insieme composto di numerose categorie di soggetti – facenti parte della collettività in generale – aggregabili secondo diversi criteri.

Il più importante criterio d'aggregazione usato per ridurre la diversità tra le classi di utenti e per formare una suddivisione semplice, ma utilissima per inquadrare le politiche di TQM, è quello del "modo" in cui l'utente usufruisce del servizio nonché della necessità di una decisione da parte dell'utente stesso per poter beneficiare del servizio. In tal senso quando l'utente riceve il servizio entrando in contatto diretto con le strutture dell'ente pubblico (ed eventualmente con il personale di *front-line*) si parla di utente "diretto". L'utente è, poi, definito "volontario" quando, per ricevere il servizio, deve necessariamente prendere una decisione al riguardo. Per molte organizzazioni pubbliche queste categorie di utenti tendono normalmente a coincidere.

Nel caso, invece, in cui l'utente riceve il servizio senza entrare in contatto con la struttura o il personale *front-line* dell'organizzazione, egli è definito "indiretto"; mentre, se l'utente beneficia del servizio senza prendere alcuna decisione in merito, si dice "involontario" o "diviso". Queste due ultime categorie sono spesso rappresentate dalla collettività in generale.

È importante notare come fra le organizzazioni pubbliche ve ne sono alcune, come le "imprese pubbliche", che forniscono servizi soprattutto ad utenti diretti; ve ne sono altre, come i servizi di difesa nazionale, i corpi di polizia e le carceri, che forniscono servizi principalmente ad utenti indiretti; altre ancora, come quelle che gestiscono i parchi naturali, che presentano la caratteristica di offrire servizi ad entrambe le categorie di utenti.

Esaminando il caso in cui l'ente pubblico abbia principalmente utenti diretti, si nota che può esistere stato di conflitto tra le aspettative di tali clienti nella richiesta di servizi alternativi. Nel settore pubblico la presenza di tale conflittualità, pur essendo facilmente affrontabile dal punto di vista teorico, attraverso la focalizzazione su insiemi di aspettative comuni, conduce molto spesso all'impossibilità di operare con i criteri di TQM utilizzati nel settore privato per la fornitura dei servizi. Ciò è dovuto al fatto che nell'ente pubblico la presenza di risorse limitate, associata – come frequentemente accade – alla non piena remunerazione in termini finanziari dei miglioramenti quali-quantitativi nella produzione del servizio, conduce a dilemmi (*trade-off*) tra la quantità e la qualità di servizi erogabili ad una stessa categoria di clienti, da un lato, o tra la qualità e la quantità erogabili a categorie di clienti diverse, dall'altro lato.

Un ente pubblico ha, infatti, principalmente due tipi di flussi monetari di entrate: i finanziamenti pubblici erogati a fronte di un servizio reso alla collettività e, talvolta, le entrate finanziarie provenienti direttamente da quei servizi a domanda individuale che sono erogati a pagamento.

Per quanto riguarda i servizi a domanda individuale, sussiste una relazione abbastanza stretta tra la quantità e la qualità del servizio offerto, da un lato, e le entrate monetarie, dall'altro lato, anche se tale relazione non è in generale così forte come per le organizzazioni del settore privato. Tale minore intensità può derivare dal fatto che l'ente pubblico non eroga sempre il servizio a prezzi di mercato e, quindi, ad un incremento nel livello quali-quantitativo del servizio offerto normalmente corrisponde un aumento dei ricavi che non riesce a coprire totalmente i relativi costi associati.

Da quanto esposto, emerge per gli enti pubblici una fondamentale differenza nella possibilità di applicazione delle politiche di TQM rispetto a quanto avviene nelle aziende private: mentre le aziende private, di norma, a fronte di un miglioramento qualitativo del servizio offerto, ottengono un maggior potere nella fissazione dei prezzi ed un'espansione della quota di mercato (ai quali sono associati un incremento delle entrate e dei profitti monetari), per molte organizzazioni pubbliche gli incrementi nella qualità del servizio offerto ad una determinata fascia di utenti non trovano un totale ritorno in termini di risorse finanziarie.

Tale fatto deve essere tenuto in debita considerazione nei tentativi di applicazione delle politiche della Qualità Totale alle organizzazioni pubbliche; politiche che, a causa del meccanismo sopra evidenziato, potrebbero, infatti, raggiungere l'obiettivo di determinare miglioramenti della qualità di alcuni servizi erogati, senza però migliorare l'efficacia organizzativa dell'ente, obiettivo ultimo di ogni cambiamento organizzativo. Alcune organizzazioni pubbliche, infatti, espandendo la qualità del servizio offerto ad una fascia di clienti, pur in modo compatibile con le esigenze degli altri, determinano in molti casi automaticamente una diminuzione delle risorse disponibili per l'erogazione del servizio alle altre fasce di utenza, proprio a causa della non piena remunerazione finanziaria associata a tale incre-

mento della qualità. Ciò genera un conflitto o tra la qualità del servizio offerto a diverse fasce di clienti, o tra qualità del servizio e quantità - vale a dire il numero di utenti raggiunti - dello stesso, parametri che influenzano in modo decisivo il livello di funzionalità organizzativa raggiunta dall'ente pubblico ⁽¹³⁾.

Le difficoltà nell'applicazione dei principi del TQM (derivanti dall'impossibilità di ricevere una piena remunerazione in termini finanziari degli eventuali miglioramenti qualitativi apportati al proprio *output*) sono ancora più evidenti per quegli enti che hanno come utente (unico o - come nel caso dei parchi naturali - principale) la collettività. Per tali enti la correlazione tra il numero di utenti ed il livello qualitativo del servizio erogato, da un lato, e la quantità di finanziamenti ottenuti, dall'altro lato, è ancora meno stretta che per gli enti che servono solo clienti diretti, dato che la natura spesso intangibile dei servizi ed i meccanismi di collegamento con le autorità politiche erogatrici dei finanziamenti fanno sì che ad un miglioramento del servizio quali-quantitativo offerto alla collettività non sempre corrisponda un incremento delle entrate per l'ente ⁽¹⁴⁾, generando *trade off* simili a quelli sopra già evidenziati.

Dilemmi analoghi possono verificarsi per la posizione assunta dagli *stakeholders* come fondatori/contribuenti o utenti/beneficiari: per molti enti pubblici esistono persone che, pur trovandosi simultaneamente nella posizione di fondatore e beneficiario, percepiscono solo la prima delle due condizioni e, perciò, formulano aspettative di contribuzione economica al funzionamento dell'ente inferiori a quelle che formulerebbero se avessero precisa percezione dei benefici ricevuti. Come studiato nei parchi naturali, è diretta conseguenza che tali soggetti non saranno propensi a pagare pienamente i miglioramenti qualitativi dei servizi ricevuti, proprio perché non hanno la reale percezione dei servizi loro erogati.

Oltre alla conflittualità derivante dalla presenza di risorse limitate a disposizione per soddisfare alcune esigenze espresse dai clienti diretti od indiretti, vi è, poi, un altro tipo di conflittualità, di fronte alla quale l'applicazione dei principi del *customer service* così come fatta nell'azienda privata potrebbe condurre a pericoli per le organizzazioni pubbliche.

6. I possibili contrasti nelle aspettative degli utenti e la conseguente impossibilità di seguire il principio di orientamento al cliente

Alcune organizzazioni pubbliche, in particolare quelle che offrono contemporaneamente i loro servizi sia a utenti diretti sia indiretti, oltre al problema prima esposto, devono spesso affrontare una difficoltà aggiuntiva, ben più complessa da risolvere: quella derivante dalla conflittualità intrinseca, o

¹³ Per un'analisi di tale secondo conflitto si veda il paragrafo *The quality vs quantity dilemma*, in RAGO (1994) p. 64.

¹⁴ Tale posizione è avallata anche dalla dottrina più recente. Si veda, ad esempio, ALFORD (2002).

incompatibilità, nei bisogni delle diverse e disomogenee categorie di utenti che essi sono chiamati a soddisfare. Per tali enti soddisfare le esigenze di una singola categoria di utenti significa, talvolta, ledere automaticamente le esigenze di altre categorie.

La presenza di conflittualità nelle fondate aspettative rivolte all'organizzazione dagli utenti è rinvenibile in enti che forniscono importanti servizi pubblici come l'istruzione, la sanità (Swiss, 1992: p. 358) o i parchi naturali. Si tratta di una conflittualità di tipo "intrinseco", che deriva dall'incompatibilità tra i diversi interessi di cui le varie categorie di utenti sono portatrici; cosicché il soddisfare un interesse non comporta non avere risorse per soddisfarne un altro, come nella situazione evidenziata nel precedente paragrafo, ma implica il lederlo inevitabilmente.

Il breve esame di alcuni di questi conflitti, così come risultanti dal caso di studio, può essere di aiuto per comprendere l'impossibilità incontrata dall'organizzazione pubblica nel seguire un vero e proprio orientamento al cliente, almeno nella forma utilizzata e secondo le interpretazioni date nel settore privato. Due particolari conflitti su cui è opportuno porre prioritariamente l'attenzione sono quelli di carattere "spaziale" e "temporale", frequentemente riscontrati degli enti che hanno come obiettivi la conservazione e la gestione "sostenibile" del territorio (ovvero, tale da garantire alle generazioni future diritti identici di quelli delle generazioni attuali ⁽¹⁵⁾), come accade per i parchi naturali.

Il conflitto "spaziale" deriva soprattutto dall'impossibilità di confinare all'interno di un territorio i benefici originati dalle strategie attuate dall'organizzazione pubblica. Gli effetti dell'azione organizzativa svolta da alcuni enti oltrepassano, infatti, i confini amministrativi degli enti stessi. È conseguenza di ciò che su tali enti gravitano le aspettative sia dei cittadini abitanti nei territori da loro gestiti direttamente, sia dei cittadini abitanti al di fuori dei confini amministrati dall'ente. Un esempio di tale conflitto può essere dato dalle aspettative rivolte ad un parco naturale montano con riguardo all'azione da esso svolta per la conservazione del manto forestale, azione della quale beneficiano anche popolazioni abitanti al di fuori dei territori montani per servizi quali la diminuzione del rischio di dissesti idrogeologici o per il mantenimento delle opportunità ricreative offerte dalla foresta. Vi saranno pertanto due tipi aspettative contrastanti: le prime, conservative, di chi abita all'esterno del territorio del parco contrapposte alle altre, di sviluppo economico, di alcune imprese che hanno interessi economici nell'area, come potrebbero essere quelle di taglio e di lavorazione del legname.

Il conflitto "temporale" è soprattutto quello tra le aspettative presenti di alcune categorie di utenti e quelle future della collettività. Vi sono, al riguar-

15 La *World Commission on Environment and Development* (Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo) dell'ONU nel 1987 ha definito lo sviluppo sostenibile come lo sviluppo che *"meet needs of present without surfacing the abilities of future generations to meet theirs"*.

do, enti parco che da quasi un secolo perseguono l'obiettivo di "tutelare i diritti delle generazioni future" ⁽¹⁶⁾. Per tali enti la tutela dei diritti delle generazioni future è spesso collegata alla conservazione o all'utilizzo di tipo "sostenibile" di risorse naturali o culturali, che lo sviluppo industriale troppo spesso rischia di compromettere irrimediabilmente. Lo sviluppo sostenibile e la conservazione, pur possedendo un elevato "valore d'opzione" (sintetizzabile nel mantenimento d'immutate possibilità di scelta per le generazioni future) e garantendo nel lungo periodo rientri – anche economici – maggiori rispetto a quelli offerti dai modelli di sviluppo industriale, sono nel breve periodo meno redditizi di questi ultimi modelli.

È nel risolvere queste due tipologie di contrasti che l'organizzazione pubblica può incontrare le difficoltà maggiori. Infatti, i cittadini o le imprese che hanno interessi economici all'interno dei territori rientranti nella giurisdizione di enti che perseguono obiettivi di conservazione o di sviluppo sostenibile richiedono solitamente un minor livello di conservazione rispetto alle corrispondenti domande formulate dai soggetti abitanti all'esterno o da quei gruppi (spesso associazioni *non-profit*) che tutelano i diritti delle generazioni future. Accade di frequente, ad esempio, che una strategia di sviluppo sostenibile in un'area sia voluta a livello nazionale e sia invece osteggiata a livello locale, o da aziende e *lobbie* aventi interessi economici in tale area. Ciò proprio perché i benefici che tale scelta comporta si generalizzano anche al di fuori dell'area e a beneficio dei fruitori futuri, mentre i benefici economici di un eventuale utilizzo alternativo "non sostenibile" vanno, invece, a ricadere soprattutto sugli attori operanti nell'area interessata in tempi spesso brevissimi.

In questo caso è palese che l'applicazione del principio di orientamento al cliente nei modi in cui avviene nel settore privato potrebbe determinare la pianificazione di un servizio che, venendo incontro alle esigenze degli utenti attuali o in ogni caso più abili nel far giungere le loro richieste all'organizzazione, diminuisce automaticamente il livello di soddisfazione dei bisogni della collettività e delle generazioni future.

Difficoltà a perseguire il principio dell'orientamento al cliente analoghe a quelle che si verificano nella pianificazione del servizio si possono registrare anche per il quotidiano svolgere dei compiti da parte dei dipendenti. In particolare i dipendenti che hanno posizioni di *front-line*, pur trattando con i clienti diretti, non possono talvolta seguire il principio dell'orientamento al cliente.

16 È questo il caso dell'Ente di gestione dei parchi nazionali americani, il *National Park Service* (*US Department of Interior*) il quale dal 16 agosto del 1916 persegue la missione di "conservare le risorse storiche e naturali e la vita selvatica (dei parchi nazionali) e consentire la loro fruizione in modo tale che siano mantenute inalterate per la fruizione delle generazioni future" (*conserve the scenery and the natural and historic objects and the wild life therein and to provide for the enjoyment of the same in such manner and by such means as will leave them unimpaired for the enjoyment of future generations*). Tale ente adesso gestisce 388 parchi, attraverso un bilancio di 2,5 miliardi di dollari e 16.000 dipendenti di ruolo. *US PUBLIC LAW* (1916).

Sempre con riferimento al caso degli enti di gestione parchi naturali è espressivo l'esempio della più numerosa categoria di dipendenti *front-line*, i guardaparco, o *ranger*. Questi ultimi, infatti, benché svolgano le loro mansioni a contatto diretto con i visitatori, offrono un servizio anche alla collettività, in modo analogo a quanto avviene per qualsiasi altra unità organizzativa di un parco naturale; per tale motivo trovano continuamente trasferito nelle responsabilità assunte il conflitto tra le aspettative di conservazione della stessa collettività e di ricreazione dei visitatori, che non sempre sono reciprocamente conciliabili. Sarebbe, pertanto, per loro fonte di eccessiva ambiguità seguire il criterio di orientamento al cliente. Per motivi tecnici, economici e di razionale svolgimento delle mansioni, infatti, non è quasi mai possibile suddividere e specializzare i ruoli dei *ranger* in modo da separare le responsabilità di sorveglianza del territorio e di assistenza ai visitatori e, quindi, di eliminare i conflitti di ruolo suddetti. Di fronte ad una responsabilità necessariamente dicotomica per i *ranger* potrebbe, quindi, essere fonte di troppe incertezze seguire in alcuni casi il principio dell'orientamento al "cliente diretto", modellandosi agli atteggiamenti di cortesia, gentilezza, comprensione, disponibilità all'ascolto, attenzione al cliente, adeguatezza nel linguaggio, corretto modo di saluto assunti da un qualsiasi dipendente di *front-line* in un'azienda che adotti Politiche di Qualità Totale, e, in altri casi, invece, seguire il principio di "orientamento al cliente indiretto" e assumere comportamenti relazionali identici a quelli di una qualsiasi forza di ordine pubblico (¹⁷).

I risultati della *case study research* mettono in luce che per molte organizzazioni pubbliche, caratterizzate da una notevole complessità e da una molteplice conflittualità nelle aspettative degli utenti, l'eventuale trasferimento della filosofia del TQM può difficilmente essere riferito ad un concetto di qualità integralmente definito dall'utente stesso. In modo particolare, interpretare e seguire i principi del *customer service* e della *customer satisfaction* nel modo effettuato dalle organizzazioni operanti nel settore privato potrebbe essere controproducente, perché comporterebbe il fissare simultaneamente l'attenzione su un insieme di richieste contrastanti, generando un'ambiguità tale da non poter essere un chiaro ed utile obiettivo da perseguire (Swiss, 1992: p. 359). Tali principi, inoltre, anche nei casi in cui non divenissero fonte di ambiguità, potrebbero essere ugualmente disfunzionali per l'organizzazione, la quale rischierebbe di focalizzare l'attenzione solo sulle domande particolari degli utenti più efficaci nel far giungere le loro richieste all'organizzazione, riducendo automaticamente il livello di attenzione verso le esigenze di altre categorie di clienti che non possono influenzare altrettanto attivamente l'ente pubblico e che magari possono essere portatori d'interessi di maggior valore.

¹⁷ I *ranger* del US National Park Service nel solo 1989 hanno dovuto eseguire moltissime multe, 80.000 ispezioni, 9.000 arresti e sono stati addirittura coinvolti in 3 incidenti mortali dovuti ad arma da fuoco. HOUSE INTERIOR AND INSULAR AFFAIRS COMMITTEE (1993): pp. 31 e 32.

7. La forma ed i principi del TQM modificato

Il fatto che le prospettive del *customer service* e della *customer satisfaction*, su cui si fondano le politiche del TQM adottate nel settore privato, funzionino bene per le organizzazioni pubbliche che hanno essenzialmente clienti diretti, mentre apportino seri problemi – anche teorici – quando l'organizzazione presenti anche utenti indiretti, non deve, tuttavia, indurre un'applicazione del TQM parziale, rivolta solo a quei servizi che sono maggiormente indirizzati agli utenti diretti.

Tale soluzione si rivelerebbe disfunzionale almeno per i seguenti motivi: trasferirebbe i conflitti esposti all'interno dell'organizzazione; condurrebbe ad una visione non sistemica, ma segmentata, dell'organizzazione che apparentemente produrrebbe servizi diversi per clienti diversi, mentre per alcuni enti la produzione del servizio non è scindibile, ma è un processo unitario che – una volta ultimato – va contemporaneamente a beneficio di clienti diretti ed indiretti; contrasterebbe con l'essenza globalizzante ed unificante delle stesse politiche di TQM.

La strada da percorrere per ottenere miglioramenti della funzionalità organizzativa attraverso politiche di TQM può essere un'altra, consistente non nell'adottare i principi del TQM nella forma "ortodossa" – maturata nelle aziende private – ma nello sviluppare una configurazione di TQM concettualmente profondamente ripensata ovvero "riformata": un "*reformed TQM*", che tiene conto delle differenze con le organizzazioni private prima esposte ⁽¹⁸⁾.

Nonostante le difficoltà e i potenziali effetti controproducenti sugli enti pubblici relativi all'applicazione di alcuni principi del TQM "ortodosso", è, infatti, possibile ricercare una configurazione riformata del TQM che apporti considerevoli benefici alle organizzazioni pubbliche anche laddove queste presentino le caratteristiche in precedenza esposte. Il *reformed TQM* dovrà basarsi su alcune prospettive proprie del TQM "ortodosso", come quella di "rivolgere l'attenzione e attivare un dialogo con gli utenti", ma anche su alcuni principi aggiuntivi o comunque interpretati in modo flessibile rispetto alla loro forma originaria, come quelli di "identificare la qualità attraverso un processo di armonizzazione o bilanciamento delle aspettative dei clienti"; e, "orientarsi prioritariamente al raggiungimento della missione". Un'analisi dei tre citati principi è svolta nei paragrafi che seguono.

8. Rivolgere l'attenzione ed attivare un dialogo con l'utente

L'orientamento al cliente è sempre preceduto da una fase di "ascolto", dall'apertura e dal dialogo con l'utente. Sebbene sia stato osservato che per molte organizzazioni adottare un vero e proprio orientamento al cliente

¹⁸ È stato Swiss a definire per primo tali configurazioni ripensate del TQM come "*Reformed TQM*"; v. Swiss (2002) p. 360.

implicherebbe alternativamente o il soddisfare solo i bisogni di alcune categorie di clienti, a scapito della funzionalità organizzativa, o il generare una forte ambiguità negli obiettivi da perseguire e nelle azioni da intraprendere, ciò non significa che tali organizzazioni non debbano ugualmente muoversi dalla prospettiva originaria del TQM ortodosso di rivolgere l'attenzione all'esterno, cioè ai bisogni della popolazione servita, attivando un dialogo con gli utenti.

L'applicazione di questo primo principio del *reformed TQM* comporta, infatti, dei positivi cambiamenti organizzativi per gli enti pubblici che altrimenti spesso rischiano di chiudersi troppo in una prospettiva interna, incapace di affrontare efficacemente l'ambiente, sempre più dinamico anche per le organizzazioni pubbliche. Questa prospettiva di apertura verso l'esterno può, infatti, aiutare le organizzazioni pubbliche ad offrire servizi realmente orientati al miglioramento della qualità della vita degli utenti, perché erogati sulla base delle loro esigenze, senza inficiare le regole di funzionamento che garantiscono l'imparzialità e la democrazia nell'azione amministrativa.

L'applicazione del principio di rivolgere l'attenzione, ascoltare e dialogare con tutte le categorie di utenti ha avuto, in alcuni casi, l'indubbio pregio di portare automaticamente all'abbandono della tradizionale ottica secondo la quale il cliente dell'organizzazione era identificato principalmente nel ramo legislativo a cui l'organizzazione stessa faceva riferimento (Wagenheim, Reurink, 1991: p. 265). Rivolgere l'attenzione all'esterno, cioè ai bisogni degli utenti, ha comportato, infatti e anzitutto, l'assegnazione di un diverso significato ed una diversa motivazione alle stesse azioni ed obiettivi pubblici: la missione non è stata, cioè, perseguita con lo spirito di rispettare obblighi imposti dall'amministrazione sovraordinata, ma con lo scopo di soddisfare i bisogni collettivi in essa espressi.

Nel settore pubblico l'applicazione di questo principio può comportare alcune difficoltà aggiuntive rispetto a quanto avviene nel settore privato derivanti da quanto espresso al paragrafo 5: talvolta è difficile definire le categorie di utenti che possono essere molteplici e diversificate.

Ovviamente per giungere ad un meccanismo che funzioni in modo analogo a quello dell'orientamento al cliente, in base al quale l'organizzazione pubblica possa orientarsi su come definire la qualità e, quindi, sulle concrete strategie di erogazione il servizio, non è sufficiente questa fase di apertura e dialogo con il cliente, tesa anzitutto ad ottenere le informazioni su cui basare il processo decisionale; il meccanismo dell'orientamento al cliente costituisce un momento proprio del processo decisionale, per cui alla fase interattiva con il cliente esterno dovranno seguire uno o più criteri decisionali che, per le organizzazioni che presentano incompatibilità nelle richieste di alcune categorie di utenti possono essere identificati nella "continua e costante armonizzazione o bilanciamento delle esigenze degli utenti" e nell'"orientamento alla missione".

9. L'armonizzazione ed il bilanciamento delle aspettative degli utenti e l'orientamento alla missione

L'organizzazione pubblica, che sia aperta alle esigenze degli utenti e che voglia migliorare la propria funzionalità anche attraverso l'adozione di politiche di TQM, dovrà comunque trovare un criterio decisionale che si basi sul principio dell'orientamento al cliente e che sia in grado di assicurare la maggior soddisfazione possibile delle esigenze degli utenti serviti. A tal fine, potrebbe essere vantaggioso vedere il principio dell'orientamento al cliente come un "costante bilanciamento ed armonizzazione dei conflitti".

Questo criterio costituisce una visione omnicomprensiva e globalizzante di quello dell'orientamento al cliente rivolta a tutte le categorie di clienti, poiché presenta, anzitutto, il pregio di evitare il rischio di una disfunzionale focalizzazione unicamente rivolta alle esigenze dei clienti diretti o comunque capaci di far pervenire in modo più efficace le proprie richieste all'ente.

Costatato che le incompatibilità nelle aspettative dei clienti per alcuni enti pubblici sono un dato di fatto, l'organizzazione può migliorare la qualità del servizio offerto ricercando continuamente soluzioni in grado di attenuare i conflitti e, ove possibile, trasformarli in sinergie, adottando, in altre parole, un criterio definibile di "armonizzazione"; nel caso in cui tali attenuazioni e sinergie non fossero tecnicamente raggiungibili, allora si opererà secondo un criterio definibile di "bilanciamento", consistente nella ricerca di soluzioni che, pur comportando un sacrificio per ogni categoria di clienti, riescano a soddisfare in modo equilibrato le aspettative dei medesimi, secondo un criterio di ottimizzazione dei benefici complessivi e di contemporanea minimizzazione dei sacrifici.

Occorre notare che, anche quando le aspettative delle diverse categorie di clienti sono perfettamente in linea tra di esse, non sempre il principio di armonizzazione e bilanciamento si trasforma in un vero e proprio orientamento al cliente, come dovrebbe teoricamente accadere. Ciò avviene a causa del meccanismo dei dilemmi qualità-quantità sopra già descritto. Ed inverso, anche laddove alcune aspettative siano perfettamente in linea con altre, si potrebbe comunque generare un conflitto tra le stesse, per il fatto che soddisfarne alcune comporta distogliere risorse per la soddisfazione di altre. Diviene, pertanto, ancora necessario agire attraverso il criterio del bilanciamento: alcuni bisogni di certe categorie di utenti andranno, quindi, parzialmente sacrificati a vantaggio di altri servizi offerti ad altre categorie di utenti.

Un meccanismo molto efficace per assegnare snellezza al processo di armonizzazione e bilanciamento potrebbe risultare quello della "gerarchizzazione delle aspettative degli utenti". L'ente pubblico potrebbe, cioè, prioritariamente identificare nell'eterogeneo e conflittuale insieme di

aspettative degli utenti una sorta di gerarchia, in modo tale da utilizzarla come riferimento nel momento della determinazione degli obiettivi, dando supremazia alle aspettative che hanno ricevuto una posizione più elevata nella scala gerarchica. La gerarchizzazione suddetta può spesso trasformarsi in una sorta di "orientamento alla missione".

Tale principio, strettamente connesso al più noto principio di "organizzazione guidata dalla missione" (Osborne, Gaebler, 1992), tende a dare priorità nel processo decisionale alle aspettative di quelle categorie di utenti la cui posizione è contemplata nella missione organizzativa. Le organizzazioni che gestiscono i parchi naturali, ad esempio, quando (come spesso accade) hanno nella propria missione la tutela dei diritti delle generazioni future, – come nel caso dell'organizzazione che gestisce il sistema dei parchi nazionali americani – tendono a soddisfare prioritariamente le esigenze di tale categoria di utenti, dando ascolto a tutte quelle esigenze legittime dei visitatori attuali e delle imprese con interessi locali che non ledano il diritto delle generazioni future di usufruire dello stesso livello qualitativo-quantitativo di servizio di quell'attuale. Gli *strategic plan* e i *business plans* ⁽¹⁹⁾ di questi enti offrono esempi eccellenti di come attraverso il criterio di "orientamento prioritario alla missione" gli interessi ricreativi dei visitatori, gli interessi di sviluppo economico delle popolazioni locali (fortemente collegati a quelli turistici) e quelli di conservazione delle generazioni future sono bilanciati e, ove possibile, armonizzati tra loro.

In particolare, esaminando nel dettaglio le strategie adottate dai parchi naturali, le soluzioni di armonizzazione possono consistere in strategie di ripensamento e lenta trasformazione di alcune attività economiche a maggior impatto ambientale in attività ecocompatibili, mentre quelle di bilanciamento si possono sostanziare – ad esempio – in politiche di gestione del flusso turistico basate su studi di *visitor impact management* o sulla tecnica di gestione definita come "zonazione" che, suddividendo il territorio di un parco naturale in zone diverse e assegnando ad ognuna di esse obiettivi di gestione diversi, riesce spesso a bilanciare (in modo diverso nelle diverse zone individuate) le aspettative di conservazione della collettività e delle generazioni future con quelle di fruizione dei turisti e di sviluppo economico delle imprese aventi interessi economici locali ⁽²⁰⁾.

La zonazione di un parco naturale è analizzabile – per i criteri di suddivisione e il processo di formulazione degli obiettivi adottati – nella prospettiva di apertura alle esigenze dei clienti propria delle politiche della qualità

¹⁹ Si fa riferimento ai documenti di pianificazione strategica dell'intero sistema di parchi nazionali statunitensi e ai documenti dell'*Australian National Parks and Wildlife Service* generali citati in bibliografia (Kakadù National Park e Uluru Kata Tjuta per l'Australia) nonché ed ai *business plan* e *strategic plan* di alcune *unit* del *US National Park Service*. US Department of Interior - NATIONAL PARK SERVICE (2000). Si veda anche www.nps.gov.

²⁰ La zonazione per i parchi italiani è disciplinata dall'articolo 12 comma 2 della legge 394/1991. Nello specifico sono state esaminate le zonazioni del Parco Nazionale d'Abruzzo, del Parco Adirondack e di alcuni parchi gestiti dall'*US National Park Service*. ADIRONDACK PARK AGENCY (1999); ENTE AUTONOMO PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO (1998).

totale. I parchi naturali sono, nella quasi totalità dei casi, formati da aree geografiche eterogenee, sulle quali gravitano interessi e aspettative distinte. Tale disomogeneità nelle aspettative degli utenti sull'utilizzo delle differenti porzioni del territorio induce spesso le organizzazioni ad effettuare una strategia di individuazione e gestione differenziata delle diverse zone all'interno dei parchi, che sono caratterizzate da una certa omogeneità nei valori posseduti e negli interessi esercitati su di esse dalle varie categorie di utenti. Una volta suddiviso il parco in funzione di detti criteri, ad ogni zona vengono, infatti, assegnati obiettivi diversi, di modo che sia più semplice individuare aspettative che presentino caratteristiche comuni e armonizzarle o bilanciarle con le rimanenti. Attraverso tale processo è così fornito un maggior grado di soddisfazione ai bisogni dell'insieme totale degli utenti.

Più precisamente nelle zone dove sono presenti i maggiori valori naturalistici e culturali e, quindi, le aspettative conservative della collettività e delle generazioni future sono preminenti, tali aspettative ricevono massima considerazione nel processo decisionale degli organi strategici di un parco naturale attraverso obiettivi che includono rigorosi *standard* di conservazione, che spesso implicano restrizioni alle attività antropiche. Nelle zone maggiormente antropizzate dove, invece, gravitano interessi diversi, assumono normalmente maggiore rilevanza gli interessi di sviluppo economico delle popolazioni locali e ricreativi dei visitatori. Il criterio esposto rappresenta, pertanto, un chiaro intervento strutturale nell'ottica dell'applicazione del principio di "armonizzazione o bilanciamento" in quanto crea una solida intelaiatura per poter impostare politiche di gestione che forniscano – in modo diverso nelle diverse zone – un'equilibrata soddisfazione delle aspettative potenzialmente confliggenti di conservazione della collettività e delle generazioni future, di fruizione dei turisti e di sviluppo economico delle imprese aventi interessi economici locali.

Gli enti pubblici che hanno fatto loro questa prospettiva, hanno rivolto la propria attenzione a chi usufruisce – direttamente o indirettamente – dei loro servizi, o che sono comunque coinvolti dalla sua attività.

Il criterio di orientamento prioritario alla missione risulta particolarmente efficace anche per i dipendenti che hanno responsabilità di natura antifibologica nei confronti degli utenti, come si è già avuto modo di rilevare più sopra con riguardo ai *ranger* dei parchi naturali, i quali devono nello stesso momento tutelare gli interessi della collettività e cercare di soddisfare le esigenze dei visitatori; cosa, quest'ultima, non sempre compatibile con i primi. Per tali dipendenti è forte l'esigenza organizzativa di attenuare e ridurre al minimo le tensioni che la natura dicotomica delle responsabilità genera. Diviene così comprensibile come la presenza di alcune linee guida per svolgere le mansioni, possa in molti casi aiutare a minimizzare i conflitti che automaticamente originerebbero nel lavoro. Tali linee guida potranno essere rappresentate da proprio da un orientamento prioritario alla missione. Rappresentativo è al riguardo quanto riportato dal portavoce di un'associazione di categoria di *ranger* statunitensi che afferma di vivere dram-

maticamente la natura dicotomica delle proprie responsabilità nei confronti della collettività e dei visitatori e di trovare un utile riferimento nella "massima priorità costituita nostra più alta e unica missione di proteggere e conservare" ⁽²¹⁾.

E sarà all'interno di esse, ed in particolar modo in tutti i casi nei quali non si può generare alcuna responsabilità conflittuale, che il *top management* responsabilizzerà adeguatamente i dipendenti, come previsto dalle tecniche di *reformed TQM* ⁽²²⁾.

È necessario precisare che ai suddetti canoni di corretta esplicitazione del principio dell'armonizzazione e bilanciamento di aspettative nei confronti delle specifiche categorie di utenti, corrisponde una notevole variabilità di situazioni reali.

Le corrispondenti categorie di interessi possono, pertanto, ricevere una ponderazione veramente difforme in funzione della loro rilevanza nelle missioni degli enti pubblici. Valga per tutti il caso in cui le aspettative delle varie categorie di clienti, oltre a essere perfettamente in linea tra di esse, possono essere soddisfatte senza distogliere risorse ad altra attività: in simile situazione il principio di bilanciamento ed armonizzazione si trasforma automaticamente in un vero e proprio orientamento al cliente e la qualità del servizio è veramente riferibile alla piena soddisfazione delle esigenze dei clienti. Nel caso opposto si può verificare che gli interessi di determinate categorie siano del tutto incompatibili con gli interessi che si trovano riflessi nella missione e, allora, il principio di armonizzazione e bilanciamento condurrà a politiche di gestione volte a vietare le attività in cui i primi interessi si esprimono.

Da quanto fin qui esposto risulta chiaro che l'opera di armonizzazione e bilanciamento necessita di forme di espressione chiare da utilizzare nei confronti dei soggetti coinvolti, internamente od esternamente, dall'attività dell'organizzazione. Un piano di gestione scritto nel quale siano espressi i risultati del processo dialettico a cui i principi del *reformed TQM* conducono, è spesso uno strumento adatto. Per gli enti che presentano utenti con aspettative potenzialmente incompatibili fra loro, la pianificazione può, quindi, divenire il fattore chiave in grado di determinare il successo delle politiche della Qualità Totale ⁽²³⁾.

La rilevanza di questa funzione si spiega proprio in base al fatto che essa diviene il momento essenziale sia per compiere l'analisi delle confliggenti

21 "probably no change has been dramatic as our increasing law enforcement responsibilities our unique mission to protect and preserve are our highest priorities" HOUSE INTERIOR AND INSULAR AFFAIRS COMMITTEE (1993), pp. 31 e 32.

22 Questa delineazione delle responsabilità individuali e simmetricamente dei poteri discrezionali, tipica di sistemi di gestione come il MBO, non deve far ipotizzare un'incompatibilità con il TQM. Bisogna sempre tener presente che si sta applicando una forma di TQM che si amalgama con i precedenti metodi di gestione adottati dagli enti pubblici per il miglioramento della loro produttività GLASER (1993), p. 379.

23 HYDE (1994: p. 294) identifica la pianificazione strategica come uno dei sette fattori chiave per il successo delle politiche di TQM nelle organizzazioni pubbliche.

aspettative degli utenti e per l'ideazione di soluzioni per la loro armonizzazione o bilanciamento sia per la fissazione di linee-guida ed obiettivi per le unità operative, in cui si trovano inevitabilmente riflessi determinati contrasti nelle aspettative degli utenti.

10. Posizioni a confronto

Sembra a questo punto chiaro che l'analisi effettuata, andando a confutare la posizione di chi (come Rago 1994), sosteneva di poter superare gli inconvenienti generati dalla conflittualità nelle richieste degli utenti attraverso una visione parcellizzata dell'ente pubblico, conferma automaticamente la posizione della linea di pensiero che, al contrario, confutava la possibilità di estendere le forme di TQM a tutte le tipologie di organizzazioni pubbliche. Esistono, in altre parole, organizzazioni pubbliche, come i parchi naturali, per le quali l'applicazione dei principi privati della qualità totale potrebbe orientare i manager a pianificare un servizio di livello qualitativo inferiore a quello prodotto osservando principi alternativi o ripensati come quello dell'orientamento prioritario alla missione.

Alla luce di quanto precede è possibile tracciare una sintesi dei motivi per i quali la trasposizione inalterata dei principi del TQM mutuati dalla realtà privata negli enti pubblici potrebbe presumibilmente essere disfunzionale.

I meccanismi di funzionamento, e forse anche la stessa filosofia del TQM, così come sviluppatasi nella realtà privata sono, anzitutto, inficiati dal fatto che non sempre per gli enti pubblici è possibile conseguire miglioramenti qualitativi nell'erogazione del servizio erogato a causa di relazioni di proporzionalità inversa tra i *livelli qualitativi e quantitativi* dello stesso servizio (i cc.dd. dilemmi), che nascono quando le organizzazioni pubbliche erogano il servizio all'utente diretto secondo meccanismi e logiche di carattere sociale e non, quindi, di mercato. Anche se gli utenti, diretti o indiretti, rivolgono aspettative di miglioramento della qualità agli enti pubblici non in contrasto tra loro, l'ente non sempre può soddisfare per intero tali aspettative, proprio al fine di erogare il servizio ad una fascia più ampia possibile di utenti stessi (incremento della quantità).

Come ulteriore motivo è stato rilevato che, anche laddove si riuscissero a superare concettualmente i dilemmi qualità-quantità, si potrebbero incontrare profonde incompatibilità tra le aspettative che gli utenti rivolgono ad un determinato ente pubblico, elemento, quest'ultimo che rende fonte di potenziali pericoli l'applicazione del principio dell'orientamento al cliente *tout court*.

Con riferimento a tali incompatibilità è stato, poi, osservato che non è possibile risolvere il problema applicando una definizione del concetto di utente restrittiva e parcellizzata tra le singole unità operative, come suggerito da alcuni sostenitori del TQM "ortodosso". Ciò, pur permettendo l'utilizzo del criterio dell'orientamento al cliente che non sia fonte d'ambiguità,

non eliminerebbe i conflitti che – a monte – rimarrebbero tra le diverse categorie di utenti; resterebbe quindi immutata la necessità di una complessiva armonizzazione o bilanciamento degli interessi esterni coinvolti nell'attività dell'ente pubblico, che sia in grado di dare un indirizzo unitario all'attività organizzativa.

Infine, sempre con riferimento ad un'ipotetica creazione di una relazione biunivoca tra dipartimento organizzativo e categoria di utenti, si è avuto modo di osservare che non tutti i dipartimenti e divisioni organizzative presentano una sola categoria di clienti da servire; esistono di conseguenza dipendenti nelle cui responsabilità si riflettono inevitabilmente alcuni conflitti nelle aspettative dei clienti. In questi casi l'organizzazione che seguisse in modo separato, per dipartimenti, il principio dell'orientamento al cliente, pur in presenza di categorie di utenti che rivolgono richieste in mutuo contrasto tra di loro, finirebbe per trasferire i conflitti a livello sub-sistemico con potenziale danno per l'equilibrio dell'intera organizzazione. L'organizzazione potrebbe addirittura configurarsi, come un sistema le cui parti agiscono in reciproco conflitto, condizione che contrasta con la stessa logica integrante del TQM. Orientare due distinti dipartimenti in modo coerente alle opposte richieste dei rispettivi clienti potrebbe condurre l'organizzazione ad intraprendere azioni discordanti (usando una metafora con l'essere umano, sarebbe come se uno stesso soggetto conferisse l'impulso ai propri arti inferiori di muoversi contemporaneamente in direzione opposta).

In definitiva sembra potersi confermare la tesi secondo la quale è possibile modernizzare gli enti pubblici rivolgendo una crescente attenzione alle esigenze degli utenti serviti, ma senza effettuare una trasposizione *tout court* dei principi sviluppati nelle aziende private.

Per alcune tipologie di organizzazioni pubbliche sarà, quindi, necessario giudicare, secondo un'analisi rigorosa, quali aspetti delle Politiche della Qualità Totale possono essere vantaggiosamente sussunti nei sistemi di gestione degli enti pubblici e quali aspetti, invece, sarebbero disfunzionali: di conseguenza, occorrerà sviluppare interpretazioni, forme applicative, e forse anche filosofie, proprie del settore pubblico.

Riferimenti bibliografici

- ALBRECHT K., (1992), *Al servizio del cliente interno e esterno*, Torino: Isedi-Petrini Editore.
- ALFORD J., (2002), "Defining the client in the public sector: A social exchange perspective", *Public Administration Review*, vol. 62, 3, pp. 337-346.
- ANSELMi L., (1995), *Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione, Il percorso aziendale*, Torino: Giappichelli.
- BERMAN E., (1995), "L'implementazione del TQM nelle amministrazioni pubbliche: un'analisi dei recenti sviluppi", *Problemi di Amministrazione Pubblica*, vol. 20, 2, pp. 203-221.

- BARZELAY, (1992), *Breaking through bureaucracy*, Berkeley: University of California Press.
- BEDNAR D., REEVES C., (1994), "Defining quality: alternatives and implications", *Academy of management review*, vol. 19, 3, pp. 419-441.
- BORGONOVÌ E., (1992), "Voglia di privato o voglia di razionalità", *Azienda Pubblica*, 3, pp. 364-373.
- BONTI M., (2000), *Dal sistema burocratico alla cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche: modelli di analisi e strumenti operative*, Milano: Giuffrè.
- CARR D., LITTMAN I., (1990), *Excellence in Government*, Arlington: Van Coopers & Lybrand.
- CERUTI (a cura di), (1993), *Aree naturali protette*, Milano: Domus.
- CHAPE S., BLYTH S., FISH L., FOX P., SPALDING M., (2003), *2003 United Nations List of Protected Areas*, Cambridge, UK: IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and ENEP-WCMC.
- COLLARD R., (1991), *La Qualità Totale: guida alla progettazione, avviamento e sviluppo di un sistema di gestione della qualità totale*, Milano: Franco Angeli.
- COMMONWEALTH OF AUSTRALIA - KAKADU NATIONAL PARK BOARD OF MANAGEMENT (1998), *Kakadu National Park Plan Of Management 1999 – 2004*, Commonwealth of Australia, Jabiru NT.
- COMMONWEALTH OF AUSTRALIA - ULURU KATA TJUTA NATIONAL PARK BOARD OF MANAGEMENT (1998), *Fourth Uluru Kata Tjuta National Park Plan Of Management*, Commonwealth of Australia, Yulara NT.
- DEMING E., (1986), *Out of crisis. Quality, productivity, and competitive position*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- DE LANEY B., (1993), "Using TQM to steer a new policy course at the USDA Forest Service", *National Productivity Review*, vol. 12, 4, pp. 471-476.
- DENHARDT R., PYLE J., BLUEDORN A., (1987), "Implementing quality circles in state government", *Public Administration Review*, vol. 47, 4, pp. 304-309.
- ENTE AUTONOMO PARCO NAZIONALE D'ABRUZZO (1998), *Zonazione del Parco Nazionale d'Abruzzo*, 7° ristampa, Roma: Tipografia Ostiense.
- FERRARIS FRANCESCHI R., (1978), *L'indagine metodologica in economia aziendale*, Milano: Giuffrè.
- GIANNINI M., (1996), *Politiche della qualità, coinvolgimento del personale e dinamiche organizzative*, Torino: Giappichelli.
- GLASER M., (1993) "Reconciliation of Total Quality Management and traditional performance improvement tools", *Public Productivity and Management Review*, vol. 16, 3, pp. 379-386.
- GRANDORI A., (1997), "Disegni di ricerca in organizzazione", in G. COSTA, R. NACAMULLI (a cura di), *Manuale di organizzazione aziendale*, Volume 5, "Metodi e tecniche di analisi e di intervento", Torino: Utet.
- HYDE A., (1994), "I Proverbi del "Total Quality Management" per una nuova via al miglioramento della produttività del settore pubblico", *Problemi di Amministrazione Pubblica*, vol. 19, 2, pp. 291-313.

- IUCN (INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES), (1994), *Guidelines for Protected Area Management Categories*, Gland Svizzera, Cambridge UK: IUCN.
- MERCURIO R., TESTA F., (2000), *Organizzazione. Assetto e relazioni nel sistema di business*, Torino: Giappichelli.
- MILAKOVICH M., (1992), "Total Quality Management ed il miglioramento della produttività del settore pubblico", *Problemi di Amministrazione Pubblica*, vol. 17, 1, pp. 109-133.
- MIZAUR D., (1993), "Quality government is government of the people, by the people, for the people", *Public Productivity and Management Review*, 16-4, 371-377
- MORGAN G., (1997), *Le metafore dell'organizzazione*, Milano: Franco Angeli.
- OSBORNE D., GAEBLER T., (1992), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse, to cityhall to pentagon*, MA USA: Reading.
- PADRONI G., (1979), *Struttura organizzativa e condizioni di economicità*, Milano: Giuffré.
- RAGO W., (1994), *Adapting Total Quality Management to government: another point of view*, in *Public Administration Review*, vol. 54, 1, pp. 61-64.
- SWISS J., (1992), *Adapting Total Quality Management (TQM) to government*, in *Public Administration Review*, vol. 52, 4, pp. 356-362.
- STATE OF NEW YORK - ADIRONDACK PARK AGENCY (1999), *Adirondack park land use and development plan map and state land map 1999*, NYS: Ed. Adirondack Park Agency.
- US DEPARTMENT OF INTERIOR - NATIONAL PARK SERVICE, (2000), *Business Plan 2001*, Washington DC: US Department. of Interior - National Park Service.
- US DEPARTMENT OF INTERIOR, NATIONAL PARK SERVICE, (2000), *National Park Service Strategic Plan. Final Draft 2001*, Washington DC: US Department. of Interior - National Park Service.
- US HOUSE INTERIOR AND INSULAR AFFAIRS COMMITTEE, (1993), *Personnel needs of land management agencies*, Washington DC: US Government Printing Office.
- US PUBLIC LAW, (1916), *Act to Establish a National Park Service and for Other Purposes* (16 U.S.C. 1 et seq. (1988), Aug. 25, 1916, ch. 408, 39 Stat. 535).
- WAGENHEIM G., REURINK J., (1991), "Customer service in public administration", *Public Administration Review*, vol. 51, 3, pp. 263-269.