

Bruno Susio (a cura di)

Copiare
fa bene alla
performance



L'esperienza del Benchmarking Q-Club

con il contributo di

**L. Massoli, D. Migliozi, M.M. Montagna,
C. Morandini, A. Palumbo, C. Pezzo, C. Pierotti,
D. Sartori, M.T. Severini, A. Soncini, G. Valietti**

EDIZIONI STRATEGICHE

Collana **ESPERIENZE**

indice

| | | |
|--|----|---|
| Gli estensori della pubblicazione..... | p. | 3 |
| Presentazione | p. | 4 |
| Premessa | p. | 5 |

PARTE PRIMA IL BENCHMARKING Q-CLUB: LE ESIGENZE E IL METODO

Capitolo 1 Perché il Benchmarking Q-Club

| | | |
|---|----|----|
| 1. Le motivazioni iniziali del progetto Benchmarking Q-Club..... | p. | 9 |
| 2. Gli obiettivi del progetto..... | p. | 11 |
| 3. I vantaggi per le amministrazioni che fanno parte del Q-Club..... | p. | 12 |
| 4. Le modalità di adesione al Benchmarking Q-Club..... | p. | 13 |
| 5. Le iniziative in atto..... | p. | 15 |
| 6. Il metodo: Benchmarking di prodotto/servizio e di processo..... | p. | 16 |
| 7. Punti di forza e di attenzione, rischi e opportunità del Benchmarking..... | p. | 20 |

Capitolo 2 Strategie e iniziative del Dipartimento della Funzione Pubblica per la Qualità nelle Pubbliche Amministrazioni

| | | |
|---|----|----|
| 1. Lo scenario internazionale in tema di qualità e miglioramento dei servizi: European Primer on Customer Satisfaction Management e le indicazioni OCSE..... | p. | 24 |
| 2. Le politiche nazionali e le azioni del DFP in tema di qualità..... | p. | 29 |

PARTE SECONDA IL BENCHMARKING Q-CLUB IN AZIONE

Capitolo 3 I sistemi di ascolto del cittadino

| | | |
|---|----|----|
| 1. Obiettivi del cantiere sui sistemi di ascolto del cittadino..... | p. | 46 |
| 2. Le azioni realizzate dal cantiere sui sistemi di ascolto del cittadino..... | p. | 47 |
| 3. I risultati ottenuti dal cantiere sui sistemi di ascolto del cittadino..... | p. | 52 |
| 4. Considerazioni conclusive sul cantiere relativo ai sistemi di ascolto del cittadino..... | p. | 57 |

Capitolo 4 La misurazione dei servizi di anagrafe e stato civile

| | | |
|---|----|----|
| 1. Diario di una esperienza di successo..... | p. | 59 |
| 2. Alla ricerca di un metodo condiviso..... | p. | 60 |
| 3. Interpretazione dei dati come misure della performance..... | p. | 61 |
| 4. Il riuso dei dati di Benchmarking nell'ente..... | p. | 64 |
| 5. Dalla rilevazione dei dati agli indicatori di performance..... | p. | 64 |
| 6. Un'ipotesi di cruscotto direzionale..... | p. | 69 |
| 7. Conclusioni..... | p. | 73 |

Capitolo 5 Gli indicatori di performance dei servizi per l'infanzia

| | | |
|---|----|----|
| 1. Gli obiettivi del Benchmarking sui servizi per l'infanzia: ovvero l'"erba del vicino"..... | p. | 75 |
| 2. Nuovi bisogni, nuove soluzioni, nuovi strumenti..... | p. | 76 |
| 3. Gli strumenti..... | p. | 77 |
| 4. I risultati..... | p. | 79 |

Capitolo 6 Gli indicatori relativi alle politiche di gestione del personale

| | | |
|--|----|-----|
| 1. La genesi del rapporto di monitoraggio e valutazione delle politiche di gestione del personale presso il Comune di Modena..... | p. | 84 |
| 2. L'impianto degli indicatori..... | p. | 86 |
| 3. Alcuni esempi di Benchmarking..... | p. | 91 |
| 4. Prime considerazioni conclusive..... | p. | 111 |

PARTE TERZA RIFLESSIONI E ALTRE ESPERIENZE DI BENCHMARKING IN ITALIA

Capitolo 7 Il confronto della performance all'interno del sistema di programmazione e controllo

| | | |
|---|----|-----|
| 1. Obiettivi e attese del confronto..... | p. | 112 |
| 2. Prospettive di sviluppo..... | p. | 113 |
| 3. La condivisione e la razionalizzazione delle informazioni nell'ambito dei sistemi di pianificazione/programmazione e controllo..... | p. | 115 |

Capitolo 8 Esperienze di Benchmarking in Italia a confronto

| | | |
|---|----|-----|
| 1. Il convegno "Copiare fa bene alla performance" e altri casi di Benchmarking tra organizzazioni pubbliche in Italia..... | p. | 116 |
| 2. Iquel: il Benchmarking per l'innovazione dei sistemi informativi per migliorare la vita dei cittadini..... | p. | 117 |
| 3. Quality Cities: il Benchmarking europeo sulla qualità dei servizi alla persona..... | p. | 119 |
| 4. Orgoglio PA: il Benchmarking tra buone prassi e leggi: criticità e opportunità..... | p. | 120 |
| 5. Cepas: il confronto per la valorizzazione delle competenze delle persone per la Qualità delle performance..... | p. | 122 |

Allegato: Regole di organizzazione e funzionamento del Benchmarking Q-Club p. 124

Bibliografia essenziale sul Benchmarking della qualità dei servizi p. 128

Copiare fa bene alla performance

Autore: Bruno Susio (a cura di)

Contributi di: Laura Massoli, Daniela Migliozi, Maria Morena Montagna, Chiara Morandini, Alessandro Palumbo, Caterina Pezzo, Cristina Pierotti, Danila Sartori, Maria Teresa Severini, Alberto Soncini, Giovanni Valietti

Copyright © **EDIZIONI STRATEGICHE** – *Collana* ESPERIENZE
Prima edizione: 2011



Sede legale: via Pontida, 9 – 20063 Cernusco sul Naviglio (MI)
Tel. 02.92345836 – Fax 02.92729432 – www.sistemاسوبio.it

ISBN: 978-88-903494-4-7

Progetto grafico e impaginazione: Il Bozzetto di Patrizia Cella (Milano)
Revisione testi: Edizioni Strategiche
Stampato presso ProntoStampa, Fara Gera d'Adda (BG)

Tutti i diritti sono riservati a norma di legge e a norma delle convenzioni internazionali.
Nessuna parte del libro può essere riprodotta o diffusa con un mezzo qualsiasi, fotocopie, microfilm o altro, senza il permesso dell'editore.

All rights reserved. No part of this book shall be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted by any means, electronic, mechanical photocopying, recording or otherwise without written permission from the publisher.

La realizzazione di un libro presenta aspetti complessi e richiede particolare attenzione nei controlli. Per questo è molto difficile evitare completamente errori o imprecisioni. L'editore ringrazia sin da ora chi vorrà segnalargli alla redazione

* * * * *

Altre pubblicazioni di EdizioniStrategiche disponibili:

- * **Laura Battini, Francesco Pavesi** (a cura di): *Essere Agente di Sviluppo Locale*, 2010
- * **Bruno Susio, Emanuele Barbagallo**, *Semplice-Comodo-Unico. Lo sportello polifunzionale come innovazione del rapporto tra PA e cittadino*, 2009
- * **Bruno Susio, Emanuele Barbagallo**, *La qualità paga. ISO 9001:2008. Garantire la qualità dei servizi in tempi di risorse limitate*, 2009
- * **Aa.Vv.**, *Quality Cities: developing a common approach to quality in the education and elderly care services*, 2009
- * **Bruno Susio**, *La consulenza che serve. Accompagnare l'innovazione della Pubblica Amministrazione*, 2008

Gli estensori della pubblicazione

Laura Massoli

**DIPARTIMENTO
DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

DIRIGENTE SERVIZIO PER LA COMPETITIVITÀ
DELLE IMPRESE E LA QUALITÀ DELLA VITA
DEI CITTADINI

Daniela Migliozi

COMUNE DI MODENA

RESPONSABILE UFFICIO ORGANIZZAZIONE,
FORMAZIONE E QUALITÀ

Maria Morena Montagna

COMUNE DI MILANO

RESPONSABILE SERVIZIO CUSTOMER CARE

Chiara Morandini

COMUNE DI TRENTO

DIRIGENTE RESPONSABILE AREA RISORSE
UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI

Alessandro Palumbo

COMUNE DI MILANO

SETTORE QUALITÀ
E SEMPLIFICAZIONE

Caterina Pezzo

COMUNE DI VENEZIA

RESPONSABILE DELL'UFFICIO SISTEMI QUALITÀ
E CUSTOMER CARE – SERVIZIO STUDI QUALITÀ

Cristina Pierotti

COMUNE DI BOLZANO

RESPONSABILE QUALITÀ DEI SERVIZI

Danila Sartori

COMUNE DI BOLZANO

DIRETTRICE DELLA RIPARTIZIONE
PROGRAMMAZIONE, CONTROLLO E SISTEMA
INFORMATIVO

Maria Teresa Severini

COMUNE DI MODENA

DIRIGENTE SETTORE RISORSE UMANE
E DECENTRAMENTO

Alberto Soncini

COMUNE DI MODENA

FUNZIONARIO UFFICIO ORGANIZZAZIONE,
FORMAZIONE E QUALITÀ

Bruno Susio

SISTEMASUSIO SRL

AMMINISTRATORE UNICO

Giovanni Valietti

COMUNE DI BERGAMO

RESPONSABILE INNOVAZIONI ORGANIZZATIVE,
QUALITÀ DEI SERVIZI, PIANIFICAZIONE
STRATEGICA, SUPPORTO ALL'OIV

Presentazione

Le recenti politiche nazionali di riforma della pubblica amministrazione, in linea con le strategie internazionali ed europee, hanno posto l'accento sulla necessità di migliorare la qualità dei servizi pubblici promuovendo una gestione orientata al miglioramento continuo delle performance, l'adozione di standard, la misurazione della soddisfazione e il benchmarking.

Si evidenzia, in particolare, anche a livello europeo e internazionale (OCSE) un'attenzione crescente per lo scambio e il confronto delle pratiche e delle esperienze tra i Paesi, come opportunità per apprendere dagli altri e affrontare, efficacemente ed efficientemente, l'attuale situazione di crisi.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica è da tempo impegnato, in linea con gli indirizzi europei, nella promozione di strategie e azioni operative in materia di gestione delle performance e miglioramento dei servizi per supportare le pubbliche amministrazioni nello sviluppo di una cultura della qualità.

In questo contesto il Benchmarking Q-Club, che il DFP ha sostenuto fin dall'inizio, rappresenta un'esperienza virtuosa che riunisce un gruppo di amministrazioni locali con l'obiettivo di costruire strumenti comuni per misurare la qualità di alcuni servizi.

Il Q-club è dunque un "luogo" di condivisione di esperienze sui temi della qualità e della valutazione dei servizi, dove ciascuna amministrazione mette a fattor comune le proprie competenze e pratiche per arricchirle attraverso il confronto con le altre amministrazioni del club.

Con questo volume diviene possibile conoscere l'esperienza del Q-club, attraverso il racconto diretto dei suoi protagonisti, la presentazione delle varie attività, l'analisi dei risultati raggiunti e delle sfide ancora da cogliere, da cui altre amministrazioni ed esperti potranno trarre utili suggerimenti e spunti di confronto.

Pia Marconi

*Direttore Generale Ufficio Programma Modernizzazione
Dipartimento della Funzione Pubblica*

Premessa

“Copiare fa bene alla performance”.

È una affermazione innovativa e rivoluzionaria.

Il Benchmarking come metodo sistematico per costruire percorsi di miglioramento e apprendimento continui nelle organizzazioni.

Le innovazioni nelle organizzazioni richiedono idee, energie e costanza nel perseguire i cambiamenti.

Le persone, spesso, hanno bisogno di poter vedere, toccare con mano le innovazioni per capire che è possibile farcela.

Ciò che sino a oggi sembra utopia, domani potrebbe essere realtà.

Le persone hanno bisogno di avere delle “visioni”, cioè devono disporre di viste sul futuro, che oggi non vedono, per potersi pensare in maniera differente da come sono nello stato attuale.

Il senso del volume che state cominciando a leggere è proprio questo.

Dare a chi è interessato la visione e la chiave di lettura strategica e organizzativa per comprendere **una delle principali rivoluzioni** che in questi anni alcune amministrazioni pubbliche stanno compiendo.

Questo volume infatti tratta di una esperienza unica in Italia.

Quella realizzata da un gruppo di enti locali di grandi dimensioni nell'impostazione e realizzazione di un sistema permanente di confronto sulle performance delle loro organizzazioni.

I comuni di **Bergamo, Bolzano, Milano, Modena, Torino, Trento e Venezia**, sin dal 2007, hanno avviato, con il patrocinio del **Dipartimento della Funzione Pubblica** e il supporto metodologico di **SistemaSusio**, una iniziativa denominata **BQC – Benchmarking Q-Club** finalizzata proprio all'attuazione sistematica del confronto tra le performance realizzate.

Il cosiddetto **Benchmarking**, cioè il processo sistematico di confronto con gli altri per imparare da chi è più bravo, è una delle più importanti novità che le amministrazioni pubbliche stanno cercando di sviluppare. Senza nessun vincolo di concorrenza, le amministrazioni pubbliche, se vogliono, possono organizzarsi per rendere le proprie performance confrontabili con quelle di altre organizzazioni similari. Questo consente loro di poter avere un metro di misura con i quali paragonare la qualità o l'efficienza dei servizi resi e individuare in maniera oggettiva gli spazi di miglioramento possibili.

Il processo del Benchmarking prevede inoltre che le esperienze ritenute migliori (si dice in termini tecnici "i Benchmark") siano prese ad esempio per capire come i risultati sono stati ottenuti e copiarne quindi le modalità di attuazione.

Tra i maggiori stimoli per l'avvicinamento delle amministrazioni pubbliche a questo processo ve ne sono due in particolare.

Il primo è noto come processo di riforma delineato dal **D.Lgs. 150/2009**, che fa espresso riferimento al tema della misurabilità delle performance degli enti pubblici.

Il secondo invece si inserisce nel percorso che parte dalla **Direttiva "Per una Pubblica Amministrazione di Qualità"**, del 2006, che indica nei sistemi già adottati a livello europeo, tra cui in particolare il **Common Assessment Framework**, i riferimenti principali da prendere in considerazione.

Entrambe queste novità normative nell'ambito del lavoro pubblico pongono l'accento sul tema delle performance tra gli enti.

In questo libro vengono raccolte e messe a disposizione del lettore l'esperienza realizzata in questi anni dal Benchmarking Q-Club. Essa è stata oggetto anche di un importante **convegno nazionale svoltosi a Bergamo nel 2010** in pieno dibattito sulla riforma introdotta con il D.Lgs. 150/2009.

Con un linguaggio semplice e discorsivo, ricco di esempi e di casi concreti, esso può essere di reale ausilio sia a chi debba soltanto orientarsi e chiarirsi

le idee su cosa possa significare sia a chi desidera realmente implementare nella propria organizzazione un processo di confronto sistematico e continuo (Benchmarking) con altri enti analoghi.

Nella **prima parte del volume** vengono illustrate le **idee di base** che hanno condotto i comuni del Benchmarking Q-Club a prendere l'iniziativa e ad avviare questa esperienza unica. Il BQC si inserisce organicamente all'interno delle molteplici attività che il Dipartimento della Funzione Pubblica sta realizzando in questi anni all'insegna delle indicazioni della Direttiva del 2006 "Per una Pubblica Amministrazione di Qualità".

Il BQC trova spazio in uno degli strumenti più importanti del Dipartimento, il **portale "PAQ"** – www.qualitapa.gov.it dedicato proprio alla diffusione delle esperienze di eccellenza nella PA in Italia e all'estero.

Sono oggetto della prima parte la **descrizione delle modalità attuative del processo** avviato sin dal 2007 e le caratteristiche di questa esperienza. Infatti, oltre all'aspetto di operatività sui contenuti e dei relativi metodi per individuare correttamente le performance da misurare, un aspetto fondamentale è quello della gestione del processo di relazione tra i soggetti che partecipano al confronto.

Nella **seconda parte del volume** sono presentate le concrete esperienze avviate dal BQC in questi anni attraverso i suoi **cantieri tematici**. Sono quattro gli ambiti in cui il confronto sistematico è stato impostato e si sta continuamente implementando: il sistema di misurazione delle performance dei servizi delegati dallo Stato ai comuni, il sistema di ascolto del cittadino, i sistemi di misurazione e valutazione delle politiche relative alla gestione del personale e il sistema di misurazione delle prestazioni offerte nell'ambito dei servizi per la prima infanzia. Per ciascuno di questi temi è stato costituito un gruppo di lavoro specifico, comprendente anche il personale dei servizi direttamente interessati. Il percorso e i risultati ottenuti dai quattro cantieri del BQC sono portati all'attenzione del lettore per consentire di comprendere come è possibile realizzare il Benchmarking tra amministrazioni ed i vantaggi che se ne possono ricavare.

La **terza parte del volume** invece presenta una serie di riflessioni ed **esperienze di Benchmarking recenti tra pubbliche amministrazioni italiane ed europee** che sono state presentate anche nell'ambito del convegno di Bergamo "Copiare fa bene alla performance".

Chiude questa parte una riflessione sul tema del Benchmarking in relazione alla possibile applicazione nell'ambito della pianificazione strategica ed alla programmazione e controllo.

Correda il documento una appendice che riporta la nomenclatura necessaria agli addetti ai lavori nonchè una bibliografia specifica sul tema del benchmarking.

L'augurio è che il presente volume possa contribuire, anche in minima parte, ad accrescere la consapevolezza da parte di amministratori e dirigenti pubblici della necessità ed impellenza di ripensare in chiave strategica le modalità di confrontare e migliorare le performance delle proprie organizzazioni. Il nostro Paese ha bisogno di servizi pubblici di qualità perchè la gente viva e stia bene nel proprio territorio.

Perché il Benchmarking Q-Club

Chiara Morandini

Comune di Trento e coordinatrice del BQC 2007-2010

Bruno Susio

SistemaSusio srl – Consulenti di direzione

1. LE MOTIVAZIONI INIZIALI DEL PROGETTO BENCHMARKING Q-CLUB

I **Comuni di Bergamo, Bolzano, Milano, Modena, Torino, Trento e Venezia**, con il sostegno del **Dipartimento della Funzione Pubblica** e il supporto metodologico di **SistemaSusio**, hanno dato vita, nel dicembre 2007, all'iniziativa del **Benchmarking Q-Club**, dove “Q” sta per Quality a indicare l'ambito specifico del confronto sulla **Qualità** dei servizi offerti.

I Comuni aderenti avevano collaborato all'indagine conoscitiva condotta da SistemaSusio (marzo-aprile 2007) sull'applicazione negli Enti Locali della **Direttiva “Per una Pubblica Amministrazione di Qualità”** (“Direttiva Nicolais”)¹. Essi sono risultati, tra le amministrazioni locali di grandi dimensioni, quelle che avevano da più tempo e con maggiori riscontri introdotto e applicato sistematicamente gli approcci della qualità per il miglioramento continuo dell'organizzazione.

Da qui l'idea di **creare un vero e proprio club** che li potesse racchiudere e coinvolgere in un processo sistematico di confronto rispetto alle migliori metodologie, alle prassi impiegate più efficaci e ai risultati raggiunti attraverso il loro impiego.

In sostanza, un luogo di scambio reale dove poter creare diffusione e contaminazione delle cosiddette *best practices* in ambito di Qualità.

Infatti, se per le Amministrazioni pubbliche che si accin-

¹ La ricerca SistemaSusio sullo stato di applicazione della Direttiva Nicolais è stata divulgata da numerose testate web specializzate, tra cui quella del Dipartimento Funzione Pubblica “PAQ”, dal Formez, dall'Anci, da www.segretariientrali.it, da www.comunicatoripubblici.it ecc. Inoltre, i principali risultati sono riportati nel volume *La qualità paga* di B. Susio, E. Barbagallo, EdizioniStrategiche, Milano, 2009.

motivazioni iniziali > obiettivi > vantaggi per le amministrazioni > modalità di adesione > iniziative in atto > metodo > punti di forza, attenzione, rischi e opportunità

gono a introdurre nella propria organizzazione logiche e strumenti della Qualità è importante poter disporre delle testimonianze e delle esperienze già **maturate** in amministrazioni similari (per evitare errori di impostazione e far leva sui punti di forza), per quelle che già da anni hanno avviato percorsi di questo genere è altrettanto importante potersi confrontare sugli impatti e sui risultati delle politiche della Qualità e più in generale sui risultati dell'organizzazione e sui processi che li hanno determinati. In pratica sui risultati di **performance** che l'organizzazione ottiene applicando le metodologie caratteristiche dell'approccio della Qualità Totale.

In particolare le Amministrazioni che si sono confrontate con il modello di eccellenza europeo del **Common Assessment Framework – CAF²** – sono in qualche modo “forzate” dal modello stesso a dare evidenza e misurare i risultati raggiunti e a valutarli anche attraverso il posizionamento rispetto ad altre amministrazioni. Lo scopo naturalmente non è tanto di innescare uno spirito di competizione fine a se stesso, quanto piuttosto, di avviare processi di **emulazione positiva** nell'interesse dei cittadini, destinatari finali di ogni azione e sforzo di miglioramento. Infatti, una volta individuati i migliori risultati, è fondamentale analizzare i motivi, le scelte organizzative e gli strumenti che li hanno determinati. L'analisi di questi fattori facilita l'“esportazione” di soluzioni e pratiche anche in altre organizzazioni – sia pure con tutti gli adattamenti necessari – e alimenta il circolo virtuoso del miglioramento continuo. In questo modo gli obiettivi di miglioramento possono essere ambiziosi ma possibili, proprio perché non fondati su livelli teorici di performance attesa o su processi e soluzioni da “inventare”, ma su esperienze concrete. Pur con i necessari distinguo ciò permette di costruire una motivazione forte e togliere alibi al disimpegno.

² Il Modello CAF, Common Assessment Framework, è il riferimento a livello europeo per la pianificazione e programmazione delle attività connesse al miglioramento continuo e all'eccellenza delle organizzazioni pubbliche. Riferimenti e approfondimenti in merito sono disponibili al sito www.qualitapa.gov.it.

motivazioni iniziali > **obiettivi** > vantaggi per le amministrazioni > modalità di adesione > iniziative in atto > metodo > punti di forza, attenzione, rischi e opportunità

2. GLI OBIETTIVI DEL PROGETTO

Le organizzazioni che si sono cimentate nell'applicazione di modelli di eccellenza, come il CAF, e comunque di logiche e strumenti di Total Quality Management³, sanno bene che i modelli tracciano la via, forniscono un metodo condiviso ma non definiscono i parametri, gli indicatori attraverso i quali misurare la propria attività e i risultati che si ottengono. Individuare parametri e indicatori di misurazione e valutazione non è facile per nessuna organizzazione ma risulta ancora più problematico per le Pubbliche Amministrazioni che operano in assenza di un contesto di mercato e di una tradizione consolidata in tal senso e in presenza invece di una maggior complessità decisionale, organizzativa e normativa.

Gli obiettivi del progetto sono quindi la stretta conseguenza di queste esigenze: in buona sostanza ci si è resi conto che misurare risultati e valutare politiche – compresa quella della Qualità – senza disporre di strumenti e metodi propri e costruiti secondo una logica *Top-Down* (dall'alto verso il basso), rende più difficile il confronto. L'obiettivo del Q-Club è infatti quello di procedere alla **costruzione condivisa di processi che favoriscono il confronto** attraverso la creazione di indicatori e metodi che sono definiti a partire da quanto ciascuno ha già provato a fare.

L'iniziativa nasce proprio da un gruppo di Comuni che hanno avvertito forte questa necessità di confronto e hanno da subito aderito alla proposta di network. Si è ragionato su quali potevano essere settori di comune interesse rispetto ai quali lavorare per trovare indicazioni e indicatori comuni che permettessero di fare benchmarking, sia di risultato che di processo. Nello sviluppare questi obiettivi, oltre a partire dalle esperienze dei partecipanti, ci si è dati, come vincolo di fondo, di avere un riguardo particolare alla fattibilità delle proposte finali. È noto, infatti,

³ Total Quality Management, o Qualità Totale, è l'approccio manageriale all'innovazione e al miglioramento continuo delle organizzazioni che sin da metà degli anni '80 del secolo scorso è diffuso tra le imprese e gli enti pubblici che vogliono eccellere.

motivazioni iniziali > obiettivi > **vantaggi per le amministrazioni** > modalità di adesione > iniziative in atto > metodo > punti di forza, attenzione, rischi e opportunità

quanto il tempo e i costi del confronto possano costituire un ostacolo molto serio e si voleva evitare il più possibile di creare ulteriori adempimenti. Naturalmente i conta sul fatto che qualsiasi cosa si decida di fare e applicare non è “eteroimposta” ma frutto di una scelta consapevole, attentamente soppesata, valutata e condivisa.

3. I VANTAGGI PER LE AMMINISTRAZIONI CHE FANNO PARTE DEL Q-CLUB

L'obiettivo dei Comuni partecipanti, d'intesa anche con il Dipartimento della Funzione Pubblica che sostiene l'iniziativa e con SistemaSusio che ha il ruolo di supporto metodologico al processo, è di **mettere a disposizione** di chiunque, soprattutto attraverso il portale PAQ⁴ (il portale PAQ – “Per una Pubblica Amministrazione di Qualità” – è il luogo ufficiale in cui trovare i materiali e i risultati delle esperienze del Benchmarking Q-Club), i risultati del lavoro del BQC quali indicatori o linee guida. Gli esiti della loro applicazione e quindi la possibilità di confronto e individuazione delle migliori prassi avviene invece solamente all'interno del gruppo dei Comuni aderenti. I partecipanti quindi assumono l'onere di condividere materiali ed esperienze pregresse e di impegnarsi attivamente nel lavoro di analisi ed elaborazione ma possono poi contare sulla possibilità di concretizzare il confronto e sperimentare il miglioramento.

Oltre a ciò è da evidenziare che lo stesso percorso di costruzione di indicatori o linee guida permette a tutti i partecipanti di conoscere le esperienze altrui, di effettuare apprendimenti specifici, di **mettere in comune** soluzioni organizzative e informatiche e soprattutto di conoscere e poter contare su Amministrazioni e colleghi che, avendo condiviso lo spirito e i principi di fondo che animano il BQC, vedono il confronto come un valore e come motore

⁴ L'indirizzo della sezione del portale PAQ del Dipartimento della Funzione Pubblica a cui trovare i riferimenti del Benchmarking QClub è <http://www.qualitapa.gov.it/it/benchmarking/benchmarking-qclub/>

dell'innovazione, senza alcuna gelosia né paura. Proprio perché raccogliere informazioni e confrontarsi richiede tempo e impegno, costituisce un indubbio vantaggio il sapere di poter attivare in modo semplice e immediato una rete di colleghi disponibili a fornire saperi ed esperienze anche naturalmente al di là degli argomenti di lavoro individuati di comune accordo, come meglio si potrà apprezzare nei successivi paragrafi.

4. LE MODALITÀ DI ADESIONE AL BENCHMARKING Q-CLUB

La partecipazione al Benchmarking Q-Club è assolutamente volontaria e non vi è alcuna selezione.

Occorre però rientrare nella tipologia di Amministrazioni cui l'iniziativa è destinata per scelta del gruppo "fondatore". Inoltre occorre assumere formalmente l'impegno di condivisione e collaborazione che sono poi i principi fondamentali del QClub.

Nel portale PAQ, nella sezione dedicata al Q-Club è disponibile, tra i materiali, il documento recante le **regole di funzionamento** e anche il **modello di richiesta di adesione**, che è stato riportato anche in appendice alla presente pubblicazione. Per qualsiasi ulteriore chiarimento o richiesta di precisazione è disponibile, sempre dal sito, il contatto e-mail.

Le regole che il gruppo si è dato prevedono la partecipazione di **Comuni capoluogo di provincia che abbiano maturato almeno tre anni di esperienza nell'applicazione dei modelli di eccellenza** (CAF o EFQM) o altri modelli (es. Balance Scorecard), e siano certificati ISO 9001-200 o abbiano fatto un percorso significativo di pari durata nell'applicazione di logiche e strumenti della Qualità Totale (Total Quality Management).

I motivi di questa scelta sono legati alla necessità di fare riferimento a realtà **confrontabili** che gestiscano tipologie analoghe di servizi, che abbiano riferimenti normativi

motivazioni iniziali > obiettivi > vantaggi per le amministrazioni > **modalità di adesione** > iniziative in atto > metodo > punti di forza, attenzione, rischi e opportunità

comuni e che, avendo fatto già un percorso di Qualità, presumibilmente possano già contare su esperienze di misurazione di risultati, utilizzo di indicatori e applicazione di strumenti tipici del TQM, così che sia possibile, rispetto ai vari argomenti di volta in volta affrontati, partire dalle esperienze già maturate per poter elaborare metodologie e indicatori di benchmarking di processo e/o di risultato.

Tutti gli enti partecipanti devono mettersi in gioco dando il proprio contributo fattivo allo sviluppo dell'iniziativa. Ciascuno poi assume a proprio carico anche i costi legati alla partecipazione, principalmente quelli legati al tempo impiegato nella raccolta ed elaborazione dei dati e di trasferimento in occasione degli incontri plenari e riunioni di gruppo tematico.

Anche le modifiche organizzative e le soluzioni generate dalla partecipazione e dal confronto comportano naturalmente dei costi ma evidentemente questi si giustificano proprio rispetto al risultato del miglioramento.

Quella della "gratuità" del progetto, fatta eccezione per i costi di cui si è appena detto, costituisce una peculiarità del BQC che lo contraddistingue rispetto ad altre iniziative presenti nel panorama nazionale e internazionale e che nasce proprio dalla scelta di attivare risorse, soprattutto umane che già esistono e per dimostrare che qualità e miglioramento non sono necessariamente sinonimo di ingenti investimenti e di incrementi di spese.

Il **Comune di Trento** ha avuto il **coordinamento generale** del progetto Benchmarking Q-Club dal periodo della sua nascita sino al marzo 2010, cui è subentrato il **Comune di Milano**.

La guida del BQC è prevista a rotazione tra i Comuni che partecipano al progetto.

Gli stessi comuni assumono anche il coordinamento di ambiti specifici di approfondimento concordati dal gruppo, al fine di rendere più efficiente e produttivo il lavoro che occorre portare avanti. In allegato sono riportate le regole di funzionamento che il BQC ha deciso di darsi per

la sua operatività e che sono pubblicate sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica www.qualitapa.gov.it.

5. LE INIZIATIVE IN ATTO

Dalla sua costituzione, nel 2007, il Benchmarking Q-Club ha fatto passi da gigante.

Dando per scontato che ogni avvio di iniziativa deve tenere conto della necessità di allineare linguaggi, modalità di lavoro e molto altro ancora, in realtà il gruppo dei comuni facenti parte del progetto è riuscito a realizzare gli obiettivi che si era prefissato e anche ad andare oltre.

Ogni ente partecipante ha dato il suo importante contributo non solo in termini di dati e informazioni da condividere ma anche in funzione alla assunzione del coordinamento dei filoni sviluppati dal BQC nonché dall'organizzazione materiale degli incontri tra i partecipanti che sono stati ospitati a turno dalle città facenti parte al Club.

Le principali realizzazioni del Benchmarking Q-Club sono raccontate nel presente volume e possono essere di seguito sintetizzate:

- a** impostazione, costruzione e applicazione di un sistema condiviso per l'ascolto dell'utenza (si veda il capitolo "I sistemi di ascolto del cittadino") con sperimentazione e consolidamento di una serie di indagini presso i servizi anagrafici e di stato civile dei comuni – *coordinamento: Comune di Milano*;
- b** progettazione e applicazione di indicatori per la misurazione della performance organizzativa dei processi connessi ai servizi delegati dallo Stato (anagrafe, stato civile e elettorale), loro confronto e utilizzo per avvio di processi di miglioramento – *coordinamento: Comune di Bergamo*;
- c** costruzione di un sistema di reportistica condivisa sugli interventi relativi alle politiche del personale e alla formazione – *coordinamento: Comune di Modena*;

motivazioni iniziali > obiettivi > vantaggi per le amministrazioni > modalità di adesione > iniziative in atto > **metodo** > punti di forza, attenzione, rischi e opportunità

d progettazione e impostazione di un sistema di indicatori di performance per quanto riguarda i servizi rivolti alla prima infanzia (Nidi) – *coordinamento: Comune di Venezia.*

Accanto a questi macroargomenti, “sfruttando” come detto sopra la rete del BQC e lo spirito di confronto costruttivo che la anima, è stato possibile realizzare approfondimenti paralleli e più veloci su iniziativa del singolo Comune.

Così ad esempio il Comune di Trento ha proposto una serie di indicatori e raccolto i dati relativi forniti da molti degli aderenti per misurare l'efficienza nella gestione del bilancio comunale, mentre il Comune di Milano ha promosso un confronto e raccolto esperienze sul miglioramento del benessere organizzativo.

A queste iniziative si aggiungono poi quelle di scambio bilaterale occasionato dalla conoscenza delle altrui esperienze e soluzioni organizzative.

6. IL METODO: BENCHMARKING DI PRODOTTO/SERVIZIO E DI PROCESSO

Fin dal suo avvio, trovandosi a ragionare sugli ambiti nei quali concretizzare l'esigenza di confronto che ha originato l'iniziativa, il Q-Club ha dovuto focalizzare la distinzione tra il **benchmarking sulle caratteristiche dei prodotti**, o meglio sugli **indicatori di qualità dei servizi offerti ai cittadini**, e il **benchmarking sui processi di organizzazione dei servizi medesimi** o comunque di gestione delle attività dell'organizzazione.

Gli ambiti scelti in prima battuta, servizi demografici e ascolto dei cittadini, hanno permesso di sperimentare entrambe le tipologie di benchmarking.

Per quanto riguarda i **servizi demografici**, scelti per la loro caratteristica di uniformità di prodotto, normativa di

motivazioni iniziali > obiettivi > vantaggi per le amministrazioni > modalità di adesione > iniziative in atto > **metodo** > punti di forza, attenzione, rischi e opportunità

riferimento e processi di erogazione e quindi più adatti a una prima sperimentazione, ci si è infatti posti l'obiettivo di trovare indicatori comuni atti a rilevare il livello di qualità, ma anche di efficienza dei servizi stessi, con lo scopo ultimo di permettere l'individuazione di standard da perseguire mutuati dalle best performance così rilevate.

L'altro tema ha riguardato invece l'**ascolto dei cittadini** e in questo caso l'obiettivo non era confrontarsi su dati e risultati, anche se come si vedrà non è mancata questa opportunità, quanto piuttosto verificare in che modo i diversi Comuni avevano organizzato i processi di ascolto, considerando sia la pianificazione degli strumenti sia l'utilizzo dei risultati in funzione del miglioramento, e quali potevano essere le best practice idonee a ispirare un processo di ascolto ideale.

In entrambi i casi, il primo passo per la costruzione del confronto è stata la rilevazione di quanto i singoli Comuni avevano elaborato in applicazione di logiche di Qualità Totale, sia in termini di dati di attività e indicatori di qualità dei servizi demografici, sia di processi di rilevazione della soddisfazione degli utenti dei servizi comunali, di gestione delle segnalazioni, dei suggerimenti o dei reclami e altri strumenti di ascolto dei cittadini.

Per comprendere da dove partire e il posizionamento iniziale di ciascuno dei comuni rispetto a questi temi è stata realizzata una indagine di approfondimento mediante un apposito questionario che ha consentito di tracciare lo stato dell'arte e il punto di partenza del processo di confronto.

Non sarebbe stato possibile definire come procedere nei passi successivi del benchmarking se prima non fossero state disponibili le informazioni relative agli strumenti utilizzati e alle metodologie diffuse tra gli enti partecipanti al confronto.

Di seguito è illustrato uno stralcio di uno dei questionari impiegati per comprendere lo stato dell'arte dei comuni rispetto agli oggetti del benchmark.

motivazioni iniziali > obiettivi > vantaggi per le amministrazioni > modalità di adesione > iniziative in atto > **metodo** > punti di forza, attenzione, rischi e opportunità

>> **FIG. 1 Esempio: stralcio del questionario utilizzato per la rappresentazione dello stato dell'arte dei comuni rispetto alla misurazione degli indicatori di performance dei servizi delegati dallo Stato**

Nota: la situazione da rappresentare è quella esistente al momento della compilazione, non quella prevista da eventuali documenti di programmazione o indirizzo relativi al processo considerato.

E' possibile aggiungere specificazioni ed integrazioni alle domande sotto riportate.

Sezione 1: Programmazione della misurazione dei risultati

a) Il processo di misurazione delle performance dei servizi è previsto:

- in documenti di programmazione o indirizzo ufficiali (Indicare quali)
- per attività già programmate dai servizi - es. carte servizi ecc. (esemplificare)
- in maniera estemporanea in funzione delle necessità (esemplificare)

b) L'Alta Direzione è direttamente coinvolta nella definizione degli indicatori di misura delle performance?

- interviene in prima persona, definendo ambiti e modalità di misurazione (esemplificare)
- fornisce gli indirizzi di massima ai responsabili dei settori o della qualità (esemplificare)
- non interviene in alcun caso, se non a valle (esemplificare)

c) La conoscenza delle modalità di misurazione delle performance in atto nella Vostra organizzazione è:

- limitata a poche persone specializzate (esemplificare)
- diffusa, ma solo tra i responsabili dei servizi che sono stati coinvolti (esemplificare)
- diffusa in maniera estesa a tutta i responsabili dell'organizzazione (esemplificare:)

Rinviando ai rispettivi capitoli approfondimenti o considerazioni sul percorso seguito nella seconda parte di questo volume, è evidente che il risultato finale è stato diverso nei due ambiti di confronto.

Infatti per il **benchmarking sui servizi demografici** si è giunti alla costruzione di una **griglia dettagliata e completa di dati** che ciascuno ha provveduto a rilevare e comunicare. I dati raccolti, ed eventualmente combinati, hanno dato origine a una tabella comparativa di indicatori complessivi che possono sostanzialmente costituire il quadro degli standard di qualità o indicatori di performance per questa tipologia di servizi.

Per il **processo di ascolto** invece il confronto ha dato origine a delle **linee guida** basate sulle esperienze più significative ed "esportabili" emerse nella fase di rilevazione. Per testare le linee guida e comprenderne il grado di applicabilità effettiva e l'utilità ai fini del confronto si è però deciso di sperimentarne l'attivazione attraverso la

motivazioni iniziali > obiettivi > vantaggi per le amministrazioni > modalità di adesione > iniziative in atto > **metodo** > punti di forza, attenzione, rischi e opportunità

progettazione e realizzazione di un'indagine di customer satisfaction il più possibile uniforme in tutti i Comuni aderenti.

La sua realizzazione ha permesso di valutare il metodo e di disporre di dati confrontabili sulla qualità percepita per un servizio, quello di anagrafe, parte dell'altro ambito di lavoro.

Sulla base dell'esperienza maturata, dei punti di forza e delle criticità emerse in entrambi i campi, che si avrà modo di analizzare meglio nel paragrafo successivo, nel proseguo del lavoro sono stati individuati ulteriori due ambiti di confronto, quello del servizio di nidi d'infanzia e quello delle politiche del personale e della formazione, che si sono maggiormente sbilanciati sulla costruzione di indicatori anche se poi, inevitabilmente, l'utilizzo dei risultati in ottica di miglioramento impone di rivedere anche il processo.

Questa **seconda tornata di lavori** si è peraltro caratterizzata non solo per un suo più deciso orientamento alla costruzione di indicatori, quanto per un cambio di metodo operativo.

Le fasi salienti del primo approccio infatti sono state la rilevazione dello stato dell'arte di partenza attraverso la compilazione delle schede, la successiva elaborazione da parte del responsabile dell'argomento di lavoro, l'individuazione di un'ipotesi comune sulla quale confrontarsi con ciascuno degli aderenti per arrivare a una ipotesi condivisa.

Questa procedura operativa si è però rivelata particolarmente impegnativa per tutti e soprattutto per chi ha assunto il ruolo di responsabilità dello specifico argomento. A ciò si aggiunge il fatto che operando nella prima fase soprattutto a livello di responsabili qualità presenti nel gruppo di lavoro del BQC è stato poi necessario un ulteriore passaggio di approfondimento e raccolta dati con gli "addetti ai lavori".

Questo ha determinato in alcuni casi degli iniziali disallineamenti che hanno richiesto più passaggi di revisione e

motivazioni iniziali > obiettivi > vantaggi per le amministrazioni > modalità di adesione > iniziative in atto > metodo > **punti di forza, attenzione, rischi e opportunità**

aggiustamento delle proposte via via elaborate e affinate. Sulla base di questa esperienza, per i **nuovi argomenti** si è aggiornato il metodo di lavoro partendo da una prima proposta di massima elaborata dai responsabili, d'intesa con il coordinatore e con il supporto scientifico di SistemaSusio, e su questa proposta si è attivato sin da subito il confronto con i responsabili di merito individuati per ciascun Comune.

Attraverso due riunioni preliminari dei referenti di ciascun ambito, per avere un confronto diretto, e un successivo lavoro a distanza di affinamento attraverso scambi di e-mail o approfondimenti bilaterali è stato possibile, in tempi brevi, e con minor dispendio di energie, giungere all'elaborazione della griglia di indicatori condivisi.

7. PUNTI DI FORZA E DI ATTENZIONE, RISCHI E OPPORTUNITÀ DEL BENCHMARKING

Alla luce dell'esperienza realizzata in questi anni dai Comuni aderenti al Benchmarking Q-Club è possibile trarre alcune considerazioni, che ci si augura possano essere utili a tutti coloro che desiderano intraprendere questo percorso.

I **principali punti di forza od opportunità** che il confronto sistematico consente di avere sono:

- **Modalità comuni di misurazione non calate dall'alto:** le esperienze anche recenti in tema di misurazione della performance degli enti pubblici mettono tutte in evidenza che qualsiasi tentativo di "calare dall'alto" le misure da raccogliere senza tenere conto delle diversità evidenti che ci sono anche tra enti che si occupano dei medesimi servizi rischia di divenire un esercizio di stile poco utile e poco produttivo. È invece testimoniato chiaramente dall'esperienza del Benchmarking Q-Club che per essere efficace il pro-

motivazioni iniziali > obiettivi > vantaggi per le amministrazioni > modalità di adesione > iniziative in atto > metodo > **punti di forza, attenzione, rischi e opportunità**

cesso di impostazione dei confronti deve essere attentamente costruito su misura rispetto alle possibilità che gli enti hanno di poter fornire e utilizzare le informazioni raccolte.

- **Confronti sulla base di dati condivisi dagli operatori:** il processo di costruzione delle misure da porre sotto osservazioni deve partire da dati forniti dalle strutture operative (i vari servizi dell'ente). È un processo *bottom-up*, come si dice generalmente. Se i servizi dell'organizzazione non vengono coinvolti sin dall'inizio nella progettazione del sistema di raccolta delle informazioni si corre il rischio di non avere la percezione reale delle problematiche del servizio stesso e quindi di formulare ipotesi di lavoro non concrete. Il coinvolgimento del personale nella misurazione è anche finalizzato ad attivare poi reali possibilità di miglioramento dei servizi che possono essere tali solo se chi gestisce i servizi intuisce dei benefici dallo sforzo che sta compiendo nella produzione di dati e informazioni.
- **Una rete di colleghi esperti su cui contare:** velocemente attivabile, la rete dei colleghi che fanno parte del BQC, si è rivelata negli anni molto utile per ottenere informazioni su esperienze già fatte o dati su aspetti specifici e costruire una base di partenza per affrontare nuovi servizi o miglioramenti o fornire confronti sempre più richiesti anche dalla parte politica a sostegno delle proprie decisioni.
- **Applicazione di strumenti messi a punto fattibile e semplice:** semplice perchè già concretamente sperimentati. Ma anche poco costosa perchè sfrutta le soluzioni già provate da altri. Inoltre risponde a quanto richiesto dalle recenti disposizioni normative di riforma della PA e introduzione di **sistemi di misurazione delle performance**.

motivazioni iniziali > obiettivi > vantaggi per le amministrazioni > modalità di adesione > iniziative in atto > metodo > **punti di forza, attenzione, rischi e opportunità**

I **principali punti di attenzione o rischi** che un processo di questo genere comporta sono:

- **Superamento della resistenza a riconoscere le eccellenze altrui:** non è semplice per molti, soprattutto se esperti della materia, riconoscere le eccellenze degli altri e accettare di adottare metodologie diverse da quelle a cui si è abituati.

L'esperienza del BQC ha insegnato che in molti casi occorre veramente la capacità di essere disponibili e aperti a ciò che gli altri hanno da insegnare.

Ma questo presuppone sapere riconoscere che i propri metodi possono essere anche migliorabili.

È un passo culturale in avanti molto importante.

- **Messa a disposizione di tutti tempo e impegno:** non solo ma anche conoscenze, strumenti ed esperienze, perchè la costruzione dell'apprendimento comune lo si ha solo se si lavora assieme.

Questo comporta il dover impegnare non solo se stessi ma anche spesso le strutture operative che sono deputate a raccogliere e sistematizzare le informazioni utili per il Benchmarking.

E non sempre esse sono disponibili a dedicare del tempo a cose che non rientrano strettamente nelle loro funzioni specifiche.

Quindi chi governa un processo di Benchmarking deve riuscire anche a convincere e coinvolgere altri uffici spesso non direttamente sotto la propria sfera di influenza.

È anche importante rispettare gli impegni e le scadenze concordate anche quando la quotidianità di lavoro nella propria amministrazione ne impone molte altre.

- **Costanza e determinazione nella applicazione degli strumenti messi a punto:** il lavoro di Benchmarking comporta un impegno, peraltro ineliminabile, principalmente di persone (e messa a punto di strumenti infor-

motivazioni iniziali > obiettivi > vantaggi per le amministrazioni > modalità di adesione > iniziative in atto > metodo > **punti di forza, attenzione, rischi e opportunità**

matici se si vuole automatizzare ad es. la rilevazione di dati e indicatori) e soprattutto nella prima fase.

L'esperienza del BQC induce inoltre a qualche altra considerazione sulle seguenti criticità:

- la difficoltà, soprattutto per quanto riguarda il benchmarking di processo, a incidere e modificare metodologie e scelte organizzative già stabilizzate. Paradossalmente proprio il fatto che si tratti di organizzazioni “di qualità” può rendere ancora più difficile l’adattamento e il cambiamento. Le linee guida sull’ascolto, ad esempio, possono essere più facilmente seguite e applicate da un’Amministrazione che inizia che non da una che ha alle spalle diverse applicazioni e sperimentazioni e ha quindi individuato un proprio metodo e necessita di mantenere la confrontabilità nel tempo;
- il mutare dei vertici politici e tecnici. L’intero argomento Qualità nelle Pubbliche Amministrazioni richiede un commitment politico il più forte e deciso possibile e la convinzione della dirigenza nell’orientare le proprie scelte e impostare obiettivi, organizzazione del lavoro e attività secondo le logiche che ne sono alla base. Ciò vale a maggior ragione nel benchmarking, dove non è affatto scontata la disponibilità a mettersi in gioco, a cedere e acquisire know-how. Può così accadere che a ogni scadenza elettorale o in occasione di riorganizzazioni interne o “cambi della guardia” variamente originati si verifichi un rallentamento o una battuta d’arresto dovuta alla necessità di riallineare i nuovi responsabili sui progetti avviati e ribadire le scelte; nel peggiore dei casi questo può comportare anche l’abbandono totale di progetti già avviati.

Strategie e iniziative del Dipartimento della Funzione Pubblica per la Qualità nelle Pubbliche Amministrazioni

Laura Massoli

Dipartimento della Funzione Pubblica – Dirigente Servizio per la competitività delle imprese e la qualità della vita dei cittadini

1. LO SCENARIO INTERNAZIONALE IN TEMA DI QUALITÀ E MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI: EUROPEAN PRIMER ON CUSTOMER SATISFACTION MANAGEMENT E LE INDICAZIONI OCSE

Le **politiche internazionali in tema di qualità** si contraddistinguono per la scelta di raccomandare alle Amministrazioni Pubbliche l'uso di particolari strumenti nonché per la presentazione di casi e buone pratiche anche in ottica di confronto e comparazione. La cooperazione informale tra le funzioni pubbliche dei paesi dell'Unione Europea (EUPAN) è stata senz'altro attiva in termini di strumenti, di networking (attraverso il gruppo IPSG sui servizi pubblici e le conferenze europee sulla qualità) e supporto (in particolare con il ruolo dell'EIPA CAF Resource Centre). In particolare l'Innovative Public Service Group (IPSG) ha elaborato nel 2008 lo European Primer on Customer Satisfaction Management, ispirato al "Customer insight in public services" del Cabinet Office inglese, con l'obiettivo di dare conto e attuazione alle dichiarazioni contenute nel programma EUPAN di medio termine 2008-2009 sul tema Customer Satisfaction che invitava a raccogliere "buone pratiche" dagli Stati Membri. Il report sottolinea l'importanza di focalizzarsi, a seconda degli obiettivi dell'organizzazione, sui miglioramenti legati a particolari fattori di qualità del servizio che, come è stato presentato, hanno effetti diversi e strutturati sulla soddisfazione degli utenti, nell'ottica di concentrare risorse e priorità su questi e ottenere risultati positivi in termini di percezione. Dal punto di vista metodologico il **Primer** si basa sullo strumento **Servqual** che include sia la percezione dell'utente sul servizio sia le sue aspettative riguardo a varie dimensioni dello stesso. I driver della qualità sono l'accessibilità del servizio, la comunicazione, le competenze, la cortesia,

la credibilità, l'affidabilità, la capacità di risposta (responsiveness), la sicurezza, gli elementi tangibili e la capacità di comprensione dell'utente. La qualità è misurata come gap tra percezioni e aspettative⁵.

A livello strategico il Primer sancisce la transizione dalla semplice misurazione della qualità a una gestione più complessiva e inclusiva dell'utente nelle varie fasi del "ciclo del servizio" anche con un focus sullo scambio e il confronto tra le amministrazioni e con una significativa proposta, nella quarta sezione "How to measure and manage customer satisfaction", di strumenti operativi per analizzare e valutare aspettative, bisogni, esperienze, percezioni e in generale la soddisfazione dell'utente. In particolare si considerano non solo quei tools in grado di misurare ma anche altri strumenti che possono dar conto di azioni e contributi più partecipativi dei cittadini-utenti nei loro ruoli di progettazione/decisione/produzione condivisa.

Gli strumenti proposti (accompagnati ciascuno da casi di vari paesi europei) sono:

1 Raccolta di informazioni dallo staff di front-office: che ha tipicamente, per il suo contatto continuo e ripetuto con l'utente, una cognizione specifica e approfondita su cosa è importante e significativo per il cliente, su quali sono le criticità e gli episodi negativi accaduti. In genere si tratta di una "fonte" di informazione poco utilizzata; sarebbe invece importante considerarla, per esempio in fase di riprogettazione di un servizio e anche nell'ottica di condividere con lo stesso staff i risultati di queste analisi per poter incidere sulla motivazione e inclusione degli operatori;

2 Questionari sulla soddisfazione sia quantitativi che qualitativi (faccia a faccia, postali o auto-compilativi, telefonici, via web): prima di decidere

⁵ Cfr. Parasuraman A., Zeithaml V.A. and Berry L.L. (1985), *A conceptual model of service quality and its implication*, Journal of Marketing, Vol. 49, Fall, pp. 41-50.

quale è il modo migliore per misurazione la soddisfazione degli utenti e quale questionario va utilizzato ci sono una serie di domande da porsi:

- cosa vogliamo fare con le informazioni raccolte?
- cosa vogliamo conoscere/sapere?
- quale è il nostro target?
- come coinvolgiamo gli stakeholders?
- abbiamo bisogno di qualche strumento per raccogliere le informazioni che vogliamo?
- quale è la cosa più importante: confrontare i risultati con gli altri o avere informazioni specifiche utili per sviluppare gli obiettivi della nostra singola istituzione?
- chi è il committente dell'indagine e chi ne deterrà i risultati?
- il metodo utilizzato è trasparente (per l'utente e per il committente)?
- il servizio (e relativo processo) che vogliamo considerare è trasparente?
- i benefici ottenibili da questa indagine sono significativi rispetto ai costi (economici, di tempo, di risorse umane) impegnati?

3

Analisi del processo (“customer journey mapping”– mappatura del percorso del cliente):

si tratta di una modalità di descrizione dell'esperienza di un cliente/utente nella fruizione/utilizzo di uno o più servizi, dal primo momento di interazione fino alle reazioni finali. Questa metodologia permette di focalizzarsi su ciò che davvero accade nel processo di erogazione di un servizio pubblico (piuttosto che su ciò che dovrebbe accadere). L'analisi del percorso dell'utente prevede che un insieme di persone, con precedenti esperienze su un particolare servizio siano invitate da un facilitatore, che descrive inizialmente la situazione standard, a riportare il loro reale vissuto. Tutto questo viene mappato in uno schema/diagramma di flusso, in cui sono an-

che identificati i nodi/eventi cruciali del processo, giungendo alla fine a una ricostruzione esaustiva.

4 Test di usabilità e analisi di siti web: si tratta di uno strumento particolarmente significativo quando si va a disegnare un nuovo servizio on line. L'analisi di un sito web permette di ottenere le informazioni significative: termini più ricercati, modalità di accesso e di navigazione degli utenti nel sito, pagine da cui lasciano più frequentemente il sito, pagine/sezioni più visitate, durata della visita.

5 Consultazione: è uno strumento molto efficace quando può risultare utile coinvolgere molti stakeholders nel processo di progettazione di un servizio; è chiaramente necessario usare la consultazione non come momento finale di revisione ma come uno strumento integrato in tutte le fasi del ciclo del servizio.

6 Utilizzo dell'ICT per raccogliere i feedback degli utenti: quali e-mail, forum di discussione, chat, blog.

7 Panel di cittadini/utenti: si tratta di un insieme di cittadini/utenti di un servizio che acconsentono partecipare a studi/analisi di vario genere, spesso di tipo qualitativo. La selezione del panel è un momento importante e sarebbe necessario evitare una sorta di autoselezione (i più motivati decidono autonomamente di farne parte) privilegiando una scelta il più possibile rappresentativa della popolazione di utenti del servizio che si va ad analizzare.

8 Interviste di gruppo e focus group: si tratta di strumenti utili quando si sta lavorando su gruppi numericamente ridotti, oppure possono servire a garantire una base di analisi qualitativa per ricerche più estese.

9 **Mystery shopper:** consiste nell'utilizzo di persone ben preparate per osservare e ripetere il processo di fruizione di un servizio di un utente, riportando tale esperienza in maniera dettagliata e il più possibile oggettiva. In genere questa attività può essere svolta di persona, per telefono o per e-mail. Viene disegnato uno scenario complessivo che servirà come schema-guida lungo il processo.

10 **Carte dei servizi:** si basano su tre principi guida: standard orientati all'utente/cliente, comunicazione, coinvolgimento.

11 **Utilizzo di commenti, giudizi positivi e reclami come feedback:** la raccolta di questi feedback deve essere strutturata e codificata.

12 **Open Space Technology:** si tratta della creazione di un gruppo numeroso e variegato di persone che discutono su temi complessi. Non vi è una selezione dei partecipanti, né un inizio uguale per tutti, né una fine definita e il percorso è abbastanza aperto e non strutturato.

Sul versante OCSE si registra invece una attenzione più forte verso le politiche pubbliche per la promozione della qualità e della partecipazione dei cittadini/utenti nella progettazione e nell'erogazione dei servizi pubblici. In particolare, l'OCSE è intervenuta sul tema della qualità dal 1987, anno in cui pubblica *A survey of initiatives for improving relationships between the citizen and the administration*. Le indicazioni dell'OCSE si distinguono da quelle dell'Unione Europea per porre l'enfasi sulla dimensione macro della qualità e sulla partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini/utenti. A partire dal volume *Cittadini come partner: manuale sull'informazione, la consultazione e la partecipazione alla formulazione delle politiche pubbliche* (2000), si offre una guida pratica, alle ammini-

strazioni pubbliche dei paesi membri, volta a creare solide strutture di riferimento destinate a informare, consultare e associare i cittadini ai processi decisionali.

Negli interventi più recenti, permane il focus sulla partecipazione, benché ci si concentri prevalentemente sulla partecipazione come meccanismo per migliorare la qualità dei servizi e delle politiche pubbliche, piuttosto che come leva per rafforzare la fiducia. Si registra una intensa produzione di studi e linee guida su questo versante, specie nella componente “Innovative Service Delivery” del programma di lavoro 2009-2010 del Comitato Public Governance:

- *Focus on Citizens: public engagement for better policy and services* (2008): offre linee guida sulla impostazione e gestione dei processi inclusivi e di partecipazione.
- *Partnering with Citizens and Civil Society for innovative service delivery* (2011 – in corso di pubblicazione): il focus è co-produzione dei servizi nelle varie forme e nelle varie fasi; l’obiettivo è quello di conoscere le pratiche esistenti nei diversi Paesi, analizzandole nel loro ruolo di leve per l’innovazione e la modernizzazione del settore pubblico.

2. LE POLITICHE NAZIONALI E LE AZIONI DEL DFP IN TEMA DI QUALITÀ

A livello italiano, il tema del miglioramento delle performance e della qualità dei servizi pubblici è da tempo centrale nei programmi di riforma del sistema pubblico. A partire dalle linee programmatiche per la riforma delle amministrazioni pubbliche (**Piano Industriale – maggio 2008**), si è posto infatti l’accento sulla necessità di migliorare la qualità dei servizi pubblici promuovendo una gestione orientata al miglioramento continuo delle performance e alla soddisfazione dei clienti dei servizi pubblici e degli stakeholder.

Tali obiettivi sono diventati ancora più strategici con la recente riforma della pubblica amministrazione e in particolare con il **decreto legislativo 150/2009**, che mira a rafforzare la capacità delle amministrazioni di porre in essere politiche più efficaci e servizi pubblici migliori e definisce tra gli ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa “la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive”, “la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell’organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi”, “lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione”, nonché “la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati”. Secondo il modello proposto dalla riforma, il cittadino e la sua capacità di voce sono dunque al centro del sistema di misurazione e valutazione delle performance, perché sono “la sua soddisfazione e la sua partecipazione al processo di creazione del valore il vero motore per definire i percorsi di miglioramento gestionale da intraprendere” (delibera CiVIT 89/2010). La qualità, intesa come una delle dimensioni della performance organizzativa e volta al miglioramento della qualità dei servizi pubblici, è dunque un concetto centrale che è stato, negli ultimi anni, costantemente al centro dell’interesse del Dipartimento della Funzione Pubblica⁶. Traendo preziosi spunti da un’esperienza oramai più che decennale in questo ambito⁷, l’ap-

6 Cfr. Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini del 24 marzo 2004; Direttiva del Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie e del Ministro per la Funzione Pubblica per la qualità dei servizi on line e la misurazione della soddisfazione degli utenti del 27 luglio 2005. A supporto dei riferimenti legislativi il Dipartimento della Funzione Pubblica ha inoltre avviato un percorso operativo di lavoro sul tema della Customer Satisfaction che ha coinvolto centinaia di amministrazioni centrali e locali nella progettazione e sperimentazione concreta di indagini di misurazione della qualità percepita.

7 A questo proposito va ricordato che il DFP lavora su queste tematiche a partire dalla fine degli anni ‘90, in particolare con il programma Cantieri, un’iniziativa volta a stimolare i processi d’innovazione nelle pubbliche amministrazioni e realizzata con il contributo di alcuni partner pubblici e privati che svolgono azioni di sostegno alle Amministrazioni Pubbliche. Cantieri si è sostanziata in sperimentazioni di processi di innovazione organizzativa e funzionale, rapporti e manuali per le amministrazioni pubbliche, costruzione e messa in rete di progetti ed esperienze di eccellenza, assistenza alle amministrazioni e agli operatori pubblici impegnati nel cambiamento.

proccio proposto dal DFP ha riguardato entrambi gli ambiti della qualità: sia cioè gli elementi della qualità percepita dei cittadini-utenti che quelli della qualità tecnica erogata dalle amministrazioni, cercando di “presidiare e coprire” tutte le fasi che determinano la soddisfazione dei cittadini-utenti e potendo offrire così alle amministrazioni un set di strumenti flessibili a seconda delle singole esigenze di valutazione.

Questo orientamento volto all'integrazione degli indicatori di qualità percepita con altri interni di performance dell'organizzazione, oltre a essere in linea con gli approcci diffusi in molti paesi OCSE, potrebbe anche favorire l'utilizzo dei dati rilevati sulla qualità nei processi decisionali, fornendo al management dell'ente il quadro di controllo completo.

In tal senso alcune iniziative del DFP, quali **“Mettiamoci la Faccia”** che mira a rilevare la soddisfazione degli utenti dei servizi in tempo reale e in modo semplice e intuitivo attraverso l'uso degli emoticons o, ancora le “Linee Guida per la misurazione della customer satisfaction in profondità” che mettono a disposizione delle amministrazioni uno strumento operativo e “pronto all'uso” per gestire la CS e individuare le dimensioni di qualità del servizio su cui intervenire prioritariamente per migliorarlo – sono metodologie finalizzate alla valutazione della qualità percepita. Altri strumenti quali la “valutazione civica” – che si focalizza invece sullo sviluppo di metodologie di analisi e valutazione della qualità effettiva dei servizi, a partire dai punti di vista dei cittadini e con il coinvolgimento degli utenti e degli stakeholder – o “Il Barometro della qualità dei servizi” che è volto a sperimentare un sistema di misurazione della qualità effettiva dei servizi pubblici offerti a livello nazionale, sia da amministrazioni pubbliche, sia da imprese private, sono invece concentrati sugli aspetti della qualità tecnica (actual) ossia sui processi organizzativi e sulle prestazioni effettivamente erogate dalle amministrazioni. In questo contesto, l'esperienza del **Benchmarking Q-Club**, a cui il Dipartimento della Funzione Pubblica ha dato il suo patrocinio fin dall'avvio nel 2008 anche attraverso uno

specifico spazio on line nel portale PAQ – <http://www.qualitapa.gov.it/benchmarking/qclub> – abbraccia entrambi gli ambiti della qualità erogata e percepita aggiungendo inoltre l'elemento del benchmarking finalizzando la comparazione di pratiche e dati al miglioramento dei servizi e delle prestazioni delle amministrazioni partecipanti al club.

Mettiamoci la Faccia: le emoticons per misurare la qualità dei servizi

Tra le iniziative del DFP legate all'ambito della qualità percepita "Mettiamoci la faccia", lanciata dal Ministro Brunetta nel marzo 2009, è finalizzata a promuovere la customer satisfaction attraverso l'utilizzo di interfacce emozionali (emoticon) per raccogliere in tempo reale e in continuo il giudizio del cittadino cliente sul servizio ricevuto, disporre di una descrizione sintetica della percezione degli utenti di servizi e ottenere sia un giudizio complessivo sul livello di soddisfazione dei clienti, che un dettaglio più specifico sulle motivazioni, in presenza di "insoddisfazione".

Le amministrazioni che hanno aderito all'iniziativa utilizzano il sistema di rilevazione MLF per misurare la qualità percepita dagli utenti di servizi erogati allo sportello, al telefono e sul web. I servizi sottoposti a giudizio sono principalmente quelli a domanda individuale, erogabili attraverso un'unica interazione fra utente e amministrazione, a bassa complessità e a bassa intensità di relazione⁸.

Per i servizi erogati allo sportello la rilevazione avviene attraverso dispositivi elettronici opportunamente posizionati nel luogo nel quale avviene l'erogazione del servizio: i totem, installati nell'area di accesso agli sportelli, che rilevano la

8 Di seguito le principali tipologie di servizi interessate dalla sperimentazione: CERTIFICATI E DOCUMENTI (front-office generico, servizio protocollo, richieste di accesso agli atti...); LAVORO E POLITICHE SOCIALI (servizi previdenziali e socio-assistenziali, orientamento e formazione professionale, occupazione, immigrazione...); SERVIZI DI MOBILITÀ E TRASPORTI (TPL, ZTL, pagamento bollo, PRA...); INFORMAZIONI ALL'UTENZA (Urp, Call center, informazioni via web, servizi via sms, Banca dati statistica...); SERVIZI FINANZIARI E FISCALI (codice fiscale, anagrafe del demanio, catasto, gestione e riscossione tributi, precontenzioso...); nonché altre tipologie di servizio nei settori della cultura, dell'urbanistica, dell'istruzione e della formazione, della sanità, del commercio e delle attività produttive, del controllo e della tutela dei diritti.

customer satisfaction per servizi erogati da più sportelli; i touchpad, installati presso ciascuno sportello, che rilevano la qualità percepita per i servizi erogati dal singolo sportello. A prescindere dal canale di erogazione del servizio, la rilevazione dei giudizi segue due passaggi consequenziali: in un primo momento l'utente esprime il giudizio sintetico attraverso le emoticon (giudizio positivo: faccina verde; giudizio sufficiente: faccina gialla; giudizio negativo: faccina rossa). Successivamente, solamente nel caso di giudizio negativo, il cittadino è chiamato a indicare il motivo prevalente dell'insoddisfazione, scegliendo tra quattro macro-opzioni di risposta standard che variano a seconda del canale, per esempio, nel caso della rilevazione allo sportello sono: tempo di attesa, professionalità dell'impiegato/a, necessità di tornare e risposta negativa (figura 1).

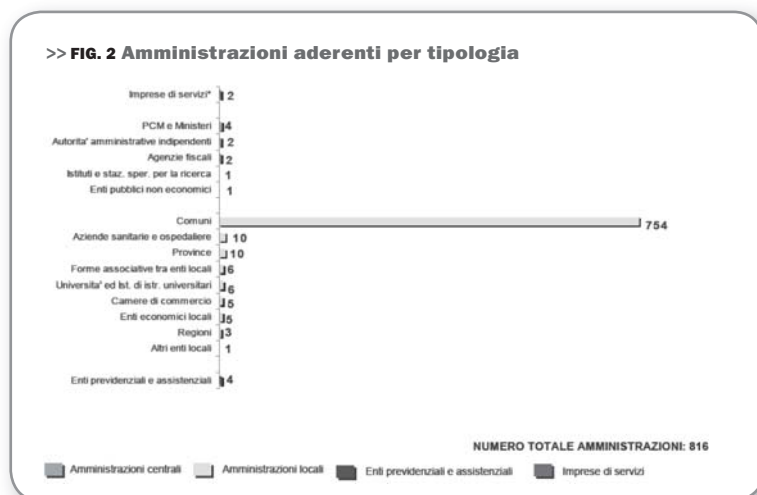
>> **FIG. 1 Mettiamoci la Faccia – Interfacce di rilevazione**



Con cadenza periodica, i dati raccolti vengono analizzati dalle amministrazioni per individuare ambiti e azioni di miglioramento del servizio erogato e inseriti in report per comunicare, ai destinatari dei servizi e agli stakeholder, i risultati della rilevazione. La trasmissione della reportistica al DFP consente, infine, di valutare l'andamento dell'iniziativa a livello nazionale.

Al 31 marzo 2011, a due anni dall'avvio di MLF con 5 amministrazioni pilota, sono 816 le amministrazioni che hanno aderito all'iniziativa, con 532 sedi di sperimentazione attive

e 2.588 sportelli presso i quali gli utenti possono esprimere il giudizio sul servizio ricevuto. I feedback complessivamente raccolti sono oltre 6.600.000 con una percentuale prevalente di giudizi positivi (82%). Dal punto di vista della tipologia delle amministrazioni partecipanti si osserva una netta prevalenza di quelle comunali (figura 2).



Nell'ambito della stessa iniziativa MLF è stata anche lanciata un'azione specifica per i piccoli comuni che possono accedere a un finanziamento economico per gli acquisti di dotazioni tecnologiche necessarie per la rilevazione della customer satisfaction attraverso le emoticon.

L'azione di coordinamento del DFP si esplica, oltre che come già evidenziato, nella raccolta periodica di dati a fini del monitoraggio dell'andamento dell'iniziativa, in un'attività di promozione e contatto con le amministrazioni, sia attraverso un help desk, sia tramite linee guida e vari altri strumenti di supporto (kit identità visiva, kit per la comunicazione ecc.) che, infine, attraverso una specifica sezione on line del portale PAQ – <http://www.qualitapa.gov.it/customer-satisfaction/mettiamoci-la-faccia/> – dedicata all'iniziativa e che mette a disposizione materiali, risorse e un'area riservata alle amministrazioni partecipanti.

La rilevazione della Customer Satisfaction in profondità: linee guida per le amministrazioni

Il secondo strumento proposto dal DFP per la qualità percepita è stato sviluppato nell'ambito dell'iniziativa "Customer satisfaction in profondità" e si tratta di un modello di rilevazione della soddisfazione dei cittadini per valutare i servizi erogati attraverso gli uffici (off-line), il sito dell'amministrazione (on-line) e in multicanalità. La realizzazione del modello "CS in profondità" è frutto di un'attività di ricerca e sperimentazione, iniziata nel 2008 e coordinata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, con il supporto scientifico del Dipartimento di Scienze Aziendali ed Economico-Giuridiche dell'Università degli Studi Roma Tre e in collaborazione con FormezPA. Il modello "CS in profondità" mette a disposizione delle amministrazioni tutti gli strumenti di indagine necessari a realizzare "in proprio" una rilevazione della soddisfazione dei cittadini e permette di orientare la progettazione dei sistemi di erogazione dei servizi pubblici sui bisogni effettivi degli utenti finali. L'obiettivo è dunque quello di fornire un metodo standardizzato, pratico, rigoroso e volto ad acquisire informazioni confrontabili nel tempo e nello spazio relativamente al livello di soddisfazione del cittadino, per valutare la qualità dei servizi transattivi amministrativi; tale modello non si presta, viceversa, a valutare il livello di soddisfazione dei servizi erogati alla persona (per esempio l'assistenza domiciliare ai disabili, le prestazioni diagnostiche e terapeutiche ospedaliere ecc.). Lo strumento centrale del modello è un questionario definito a partire da un impegnativo lavoro di confronto della letteratura internazionale, da una parte, e delle esperienze già realizzate dalle amministrazioni, dall'altra che ha portato all'individuazione di un set di dimensioni e indicatori trasversali, riferiti cioè a quella parte del servizio comune a tutti che deriva dalla scelta del canale di erogazione (sito web o sportello)⁹. In tal senso lo

⁹ Le dimensioni complessivamente considerate sono: accessibilità, adeguatezza delle informazioni, aspetti tangibili/design del sito (off-line/on-line), capacità di risposta, personale/miglioramento del rapporto PA-cittadino (off-line/on-line), gestione del contatto con l'utente e sicurezza (solo per on-line).

stesso questionario può essere utilizzato per la valutazione della soddisfazione rispetto all'insieme dei servizi fruiti attraverso il portale o al front-office, nonché per singoli servizi erogati on-line o allo sportello; in questi ultimi casi sarà solo necessario definire ulteriormente – rispetto al format del questionario standard – alcuni item specifici per la dimensione “capacità di risposta”.

Le fasi proposte, sempre secondo un percorso standard, seguono un flusso logico-temporale di attività:

- 1** individuazione dei bisogni dei clienti;
- 2** individuazione del servizio prioritario sul quale effettuare l'indagine/scelta dell'insieme;
 - 2.1** definizione degli item specifici per la valutazione della soddisfazione rispetto ad un singolo servizio;
- 3** progettazione e somministrazione del questionario di indagine;
- 4** piano di campionamento;
- 5** raccolta e analisi dei dati;
- 6** report conclusivo sui risultati e predisposizione delle azioni di miglioramento.

L'elemento innovativo del modello “CS in profondità” è rappresentato dal trattamento dei risultati dell'indagine di customer satisfaction, che vengono letti e utilizzati ai fini del miglioramento effettivo della qualità dei servizi mettendo in relazione gli elementi del servizio con le diverse fasi del processo di erogazione. Più precisamente, il modello consente di valutare molteplici aspetti della soddisfazione dei cittadini correlandola direttamente alle fasi di erogazione del servizio indagato. Questa soluzione permette di assistere i manager pubblici nelle scelte di miglioramento dei servizi, favorendo l'allineamento tra il livello di qualità attesa dagli utenti e il livello di qualità erogata dalle amministrazioni.

Si tratta di approccio trasversale alla valutazione della soddisfazione dei cittadini, che può essere applicato da qualsivoglia amministrazione, centrale o locale e che, per tale ragione, favorisce lo scambio di informazioni, il benchmarking fra amministrazioni e la diffusione delle best practice. Un ulteriore vantaggio del modello, e che deriva dal basarsi su una metodologia standard, è dato dalle possibilità di comparazione: sia tra amministrazioni simili, per esempio su uno stesso servizio, che per la stessa amministrazione, utilizzando il modello in momenti temporali diversi nell'ottica di verificarne gli scostamenti/miglioramenti.

Gli strumenti di rilevazione progettati e le metodologie proposte sono state oggetto di validazione e sperimentazione sul campo per garantirne la piena applicabilità e affidabilità. Il modello è stato, infatti, sperimentato su un panel di 8 amministrazioni locali: Comuni di Bologna, Genova, Lamezia Terme, Napoli, Palermo, Parma, Prato e ASL di Salerno.

Tra i risultati è emerso che i vantaggi più significativi riguardano la disponibilità di uno strumento di indagine facile e pronto da applicare e utile per valutare anche la qualità dei servizi erogati in multicanalità.

Le attività di sperimentazione hanno inoltre consentito l'ottimizzazione di alcuni aspetti operativi al fine di avvicinarsi alle esigenze delle amministrazioni rendendo il modello efficace ed efficiente.

Gli output del lavoro di ricerca e della sperimentazione sono molteplici.

Sono state prodotte e sono disponibili nell'apposita sezione PAQ dedicata all'iniziativa – <http://www.qualitapa.gov.it/customer-satisfaction/cs-multicanale/> delle linee guida per la valutazione della soddisfazione, specificamente centrate sulla tipologia del servizio oggetto di indagine e sul canale di erogazione ed è in corso di ultimazione un manuale che, a partire dall'introduzione degli strumenti prodotti, presenta, con alcuni esempi, le fasi di applicazione operativa dell'indagine per le amministrazioni, evidenziandone le peculiarità e differenze per i servizi on-line, off-line e in chiave di multicanalità.

La valutazione civica della qualità e il coinvolgimento dei cittadini-utenti

Sul fronte della qualità erogata, invece, le due iniziative promosse dal DFP sono il progetto sulla valutazione civica realizzato in collaborazione con FormezPA e Cittadinanzattiva e il Barometro della qualità dei servizi pubblici. Obiettivo del progetto “Valutazione civica,” iniziativa pilota a livello italiano ed europeo, è stata la messa a punto, a seguito di una fase di sperimentazione, di indicazioni e metodologie utili per valutare la qualità effettiva dei servizi a partire dal punto di vista dei cittadini e mediante un loro diretto coinvolgimento nelle stesse attività di valutazione. In linea con gli ultimi orientamenti della letteratura e dei più avanzati Paesi OCSE, la valutazione civica si differenzia dalla customer satisfaction che è caratterizzata dall’iniziativa unidirezionale dell’amministrazione che registra l’opinione di un cittadino ancora troppo passivo attraverso indagini e survey, basandosi invece sul principio di co-production, per cui il cittadino contribuisce attivamente alla gestione di un servizio pubblico. La collaborazione con Cittadinanzattiva ha permesso di beneficiare dell’esperienza oramai decennale dell’audit civico introdotto in sanità nel 2001 e ora inserito in una convenzione quadro con il Ministero della Salute nonché delle pratiche di valutazione nelle scuole attraverso il progetto “Imparare sicuri”. In tale contesto e nell’ambito di un protocollo tra il DFP e Cittadinanzattiva siglato nel 2009 e volto, tra l’altro, al “miglioramento delle relazioni tra cittadini e istituzioni”, alla “promozione della trasparenza e delle forme di partecipazione dei cittadini”, nonché alla “diffusione di pratiche di valutazione civica per il miglioramento della qualità dei servizi”, è stata avviata questa attività pilota, focalizzata sul tema della qualità urbana e che ha potuto contare anche su una passata esperienza (realizzata nel corso del 2008) finalizzata a una prima definizione e testing di un metodo e di strumenti d’indagine. Dal punto di vista metodologico, la valutazione civica può essere definita come una forma di assessment, cioè un’analisi non compiutamente strutturata, orientata a valutare p.es. l’efficacia e la coe-

renza degli interventi o, come nel caso di questa sperimentazione, la qualità di particolari ambienti urbani frequentati abitualmente dai cittadini che, in partnership con le amministrazioni e le associazioni civiche, conducono direttamente il monitoraggio e la valutazione dei servizi. L'elemento della partnership è fondamentale, in quanto la VC non è un blitz o un'attività ispettiva ma un'esperienza congiunta e condivisa tra l'amministrazione, i cittadini e l'associazione civica, il cui ruolo di coordinamento e mediazione è particolarmente importante.

Un ulteriore elemento fondante e caratterizzante la valutazione civica è il concetto di "punto di vista del cittadino", inteso sia quale "punto specifico di osservazione della realtà" che come "capacità di interpretare le informazioni e di formulare, sulla base di esse, giudizi che esprimono quelle preoccupazioni e quelle priorità dei cittadini". Nell'ambito del progetto l'attenzione al punto di vista del cittadino si è concretizzata a partire dalle fasi iniziali, attraverso l'organizzazione di un focus group, finalizzato a definire secondo un approccio bottom-up, le dimensioni e gli indicatori di qualità urbana da utilizzare poi nella fase di sperimentazione e monitoraggio sul campo.

Al focus group hanno partecipato molteplici stakeholder interessati al tema della qualità urbana – cittadini, amministrazioni, associazioni civiche ed esperti – contribuendo a superare un approccio autoreferenziale alla definizioni di cosa è la qualità urbana e quali ne sono gli aspetti più importanti a fini di valutazione e dunque di miglioramento.

Le componenti e dimensioni della qualità urbana definite a partire dal focus group e applicate in seguito nel monitoraggio attraverso la metodologia di indagine sono le seguenti:

- a** **Sicurezza:** incolumità fisica, sicurezza dell'infrastruttura pubblica;
- b** **Accesso, Adeguatezza e Affidabilità dei Servizi:** presenza di standard, rispetto degli standard, gestione dei reclami;

- c** **Connettività:** disponibilità di mezzi pubblici, traffico autoveicoli, pedonabilità;
- d** **Socialità:** aggregazione strutturata;
- e** **Rifiuti solidi urbani:** presenza e livello del servizio, presenza e quantità di rifiuti in strada;
- f** **Salubrità:** igiene complessiva delle strade, inquinamento ufficialmente rilevato, aree verdi, aree per tempo libero e sport;
- g** **Manutenzione:** decoro urbano, illuminazione, marciapiedi, deflusso e regime delle acque;
- h** **Sussidiarietà:** presenza di gruppi organizzati della società civile;
- i** **Soggetti sociali deboli:** presenza senza dimora, servizi per senza dimora, prostituzione in strada;
- j** **Informazione ed emergenze:** orientamento, segnaletica di base, sportelli informativi, servizi per emergenze.

La sperimentazione ha riguardato, nel corso del 2010, 14 città delle regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia e si è focalizzata sul tema della “qualità urbana” – intesa come qualità degli ambienti in cui i cittadini si muovono, vivono, socializzano, lavorano. In ciascuna città, i cittadini sono stati invitati al progetto attraverso una call, gestita dall’amministrazione in collaborazione con la sede locale dell’associazione.

Il ciclo essenziale della valutazione civica si basa su:

- una raccolta di dati che possono essere prodotti dal monitoraggio diretto dei cittadini (dati diretti) o dalla consultazione di altre fonti (dati indiretti e già in possesso dell’amministrazione);

- l'elaborazione delle informazioni raccolte attraverso il trattamento dei dati stessi da parte dei cittadini;
- l'emissione di giudizi (sia specifici che sintetici) fondati sulle informazioni e rappresentative del punto di vista dei cittadini;
- la predisposizione di un report con l'indicazione sia dei risultati del monitoraggio e dunque del livello di qualità urbana che con la proposta di suggerimenti per il miglioramento dei servizi monitorati.

Un'analisi conclusiva dell'esperienza pilota della Valutazione Civica ha permesso di acquisire elementi importanti in termini di:

- **partecipazione delle amministrazioni e dei cittadini alla sperimentazione:** la maggior parte delle amministrazioni ha preso parte alla sperimentazione della valutazione civica della qualità urbana considerandola come un'occasione per sperimentare nuove modalità di coinvolgimento dei cittadini. Qualche referente delle amministrazioni precisa che la partecipazione si è basata sull'esistenza di contatti e attività già sviluppate in collaborazione con Fornez e DFP. Per i cittadini invece, la fonte di conoscenza più significativa è stato il contatto diretto con gli organizzatori (in primis i referenti civici) o anche le attività di comunicazione realizzate attraverso i canali istituzionali (sito internet dell'amministrazione, brochure ecc.);
- **contributo delle équipes locali:** il lavoro dei gruppi che sul territorio hanno gestito la sperimentazione, è stato considerato, sia dai referenti delle amministrazioni che dai cittadini, molto positivo soprattutto in termini di collaborazione. Per i referenti delle amministrazioni le attività gestite meglio a livello locale sono state la formazione e l'organizzazione del lavoro sul territorio, attraverso incontri e riunioni. Anche dal punto di vista dei cittadini la formazione è stata ben gestita così come la selezione dei monitori, mentre meno efficaci sono stati ritenuti il coordinamento delle équipes e l'organizzazione del lavoro;
- **rapporto tra le amministrazioni e cittadini attivi:** il

ruolo dei cittadini attivi è considerato particolarmente positivo dai referenti delle amministrazioni non solo per la possibilità di trovare soluzioni inedite a problemi magari poco conosciuti ma, principalmente, per la possibilità di creare opportunità di partecipazione, sviluppare senso civico e mostrare che è possibile realizzare anche in modo diverso certe attività. Da parte loro i cittadini ritengono che sia stato importante il contributo delle amministrazioni per la raccolta indiretta dei dati e per l'attivazione di canali formali per la risoluzione di vari problemi e giudicano il rapporto con le amministrazioni "buono/abbastanza cooperativo" e, in alcuni casi, "regolare/sufficiente";

- **metodo basato sul punto di vista dei cittadini:** la metodologia utilizzata, fondata sull'osservazione diretta degli spazi urbani ha evidenziato, per i cittadini, alcuni punti di forza importanti. Innanzitutto il vantaggio dell'approccio spaziale, che permette di rilevare personalmente e direttamente le informazioni sul campo, all'interno della città. Alcune criticità sono invece legate alla difficoltà di selezionare un'area esemplificativa della città. Nel corso della sperimentazione, infatti, è stato consigliato alle équipe locali di individuare un quartiere o un'area urbana che potesse essere in qualche modo rappresentativa della città stessa. Ma non tutte le città sono identiche, dal punto di vista urbanistico, e ciò richiede una riflessione ogni volta particolare per definire quale sia – o quali siano – le aree più adeguate per il monitoraggio. Questa scelta, ha detto qualcuno, ha reso parziale la rilevazione perché non ha consentito di tenere in considerazione quartieri o spazi particolari della città. D'altro canto, l'attribuire ai cittadini la scelta dello spazio urbano da monitorare, dando unicamente alcune indicazioni di massima, rappresenta un'ulteriore concretizzazione del loro punto di vista e delle conoscenze sul proprio territorio di cui sono portatori;
- **interesse delle amministrazioni per la valutazione civica:** all'interno delle amministrazioni, la valutazione civica è stata vista, in diversi casi, con riluttanza o con

un entusiasmo contenuto. Spesso, infatti, sono stati solamente gli assessori direttamente interessati e, magari, il sindaco o il responsabile delle politiche ambientali a dimostrare interesse per questa iniziativa. La causa di tale reticenza è individuata principalmente nella mancanza di tempo da parte dei funzionari, oberati da un quotidiano che fa perdere di vista le possibili innovazioni. Nonostante questo tutti i referenti intervistati ritengono positiva l'attività di valutazione civica condotta, dichiarandosi convinti che, a essa, faranno seguito azioni di miglioramento concrete;

- **interesse dei cittadini per la valutazione civica:** i cittadini monitori confidano nell'impegno dell'amministrazione a trasformare gli esiti della valutazione civica, a cui hanno preso parte, in azioni di miglioramento. Praticamente tutti ritengono che l'aver partecipato al progetto abbia avuto un effetto sul modo di sentirsi cittadino e tutti si dichiarano più fiduciosi nella possibilità che i cittadini possano, in generale, contribuire al miglioramento della qualità urbana;
- **interesse della collettività:** sia i cittadini che i referenti delle amministrazioni hanno dichiarato che altri cittadini, non coinvolti direttamente nel progetto, hanno mostrato il loro interesse per l'iniziativa. In qualche caso questa curiosità è stata alimentata dai media locali che hanno informato dell'esistenza del progetto e della sua evoluzione. L'attività delle équipe locali – gruppi di persone muniti di griglie che passeggiavano per la città osservando e annotando ciò che stavano vedendo – ha destato curiosità e, a quanto pare, sono stati diversi i cittadini che hanno chiesto di poter essere informati sugli esiti dell'attività di monitoraggio e che hanno chiesto di poter essere coinvolti. Questo effetto non previsto fa sorgere nuovi interrogativi circa la possibilità di essere amministrazioni meno autoreferenziali ma anche sull'opportunità di essere cittadini più aperti e disponibili alla collaborazione e alla partnership. Da questo punto di vista la valutazione civica è senz'altro effetto dell'espressione del capitale so-

ciale di una realtà locale ma, come dimostra l'esperienza della qualità urbana, diventa anche strumento e causa del “sentirsi cittadini” e nuova possibilità per l'amministrazione di creare valore pubblico “a più voci”¹⁰.

Il Barometro della qualità dei servizi

L'iniziativa “Barometro della qualità dei servizi pubblici”, promossa dal DFP con la collaborazione, nella fase pilota, di una serie di amministrazioni – Agenzia delle Entrate, Autorità per l'energia elettrica e il gas, Automobile Club d'Italia, Gruppo FS-Trenitalia, Istituto Nazionale Previdenza Sociale, Istituto Nazionale di previdenza per i dipendenti dell'Amministrazione Pubblica, Poste Italiane, Unioncamere – mira a raccogliere, rendere comparabili e diffondere indicatori sulla qualità effettiva dei servizi pubblici offerti a livello nazionale, sia da amministrazioni pubbliche, sia da imprese private. La qualità effettiva (actual), considerata un tratto costitutivo dell'efficacia di un servizio pubblico, è riconducibile agli effetti prodotti dal processo di erogazione (delivery) sul risultato finale o sulla prestazione offerta ai beneficiari che, a seconda dei casi, potranno essere cittadini, imprese o altre pubbliche amministrazioni. Il focus è dunque sulle dimensioni di qualità del servizio e sulla capacità amministrativa (accessibilità, tempestività ecc.), piuttosto che sulla qualità della prestazione professionale ove questa sia implicata (ad es. servizi educativi o sanitari). La finalità è duplice:

- costruire un sistema condiviso tra le amministrazioni e visibile di dati che illustri l'andamento nel tempo della qualità effettiva di alcuni servizi, per contribuire successivamente a fissarne, con cognizione di causa, gli standard;
- promuovere iniziative sistematiche e visibili di misurazione della qualità dei servizi (in senso amministrativo, come definito sopra) all'interno di settori giudicati particolarmente rilevanti, sia per la debolezza delle esperienze di misurazione fin qui realizzate, che per l'attenzione dimostrata dall'opinione pubblica.

¹⁰Per tutta la documentazione legata al progetto della valutazione civica si veda <http://www.qualitapa.gov.it/it/partecipazione/valutazione-civica/>

La misurazione intende produrre un indice sintetico (valido almeno per la singola organizzazione) del livello di qualità del servizio, rispetto al quale sia possibile comparare livelli parziali di qualità (di servizio e di unità organizzativa), individuando eventuali discrepanze. Dopo una prima fase dedicata alla consultazione con le amministrazioni partner, si è proceduto alla rilevazione dei dati e, successivamente, al loro trattamento (verifica di completezza e di coerenza delle informazioni trasmesse), procedendo all'alimentazione del database previsto per la sperimentazione. I risultati sono stati condivisi tra le amministrazioni partecipanti alla sperimentazione. Infine, è stato elaborato il Manuale tecnico del Barometro della qualità disponibile on-line sul portale PAQ – <http://www.qualitapa.gov.it/benchmarking/barometro-della-qualita/strumenti/programma-di-lavoro/> – nel quale sono illustrate le principali caratteristiche tecniche del Barometro e, in particolare, sono indicati gli obiettivi conoscitivi, i tipi di indicatore e il metodo messo a punto per la elaborazione dei dati. Inoltre sono presentati alcuni risultati dell'applicazione del Barometro conseguiti utilizzando dati messi a disposizione dalle amministrazioni partecipanti alla sperimentazione. Una fase successiva all'inizio del 2011 si è concentrata sulla valorizzazione dei risultati in connessione con l'applicazione del D.Lgs 150/2009, soprattutto in materia di standard della qualità effettiva dei servizi pubblici. Si è proceduto inoltre a calibrare e ottimizzare le scelte tecniche compiute nel corso della sperimentazione, ampliando la gamma di metodologie fruibili, estendendo la sperimentazione (a nuove amministrazioni o tipologie di servizi), sistematizzando le soluzioni tecniche e di rappresentazione dei risultati rivelatesi fin qui efficaci. Uno dei risultati rilevanti è stata la realizzazione del tool-kit Barometro, un applicativo informatico ora disponibile on-line per le amministrazioni aderenti e che permette l'immissione, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la visualizzazione grafico-statistica dei risultati del Barometro, favorendo l'adozione di procedure sistematiche di misurazione e di rilevazione, nonché l'archiviazione e l'analisi dei dati sulla qualità dei servizi erogati.

I sistemi di ascolto del cittadino

Alessandro Palumbo

Comune di Milano e coordinatore del BQC 2010-2011

Maria Morena Montagna

Comune di Milano

1. OBIETTIVI DEL CANTIERE SUI SISTEMI DI ASCOLTO DEL CITTADINO

Il gruppo di lavoro sui processi di ascolto del cittadino si è posto una serie di obiettivi, tra cui anzitutto l'individuazione di una pratica comune di rilevazione sistematica dei reclami e della customer satisfaction nei servizi delle amministrazioni pubbliche aderenti al Benchmarking Q-Club. In tal senso si è scelto di evidenziare i tratti comuni salienti delle indagini effettuate negli anni dagli enti che hanno aderito al tavolo tecnico.

Le informazioni sono state raccolte mediante apposite schede di rilevazione articolate in tre grandi sezioni (tabella 1).

Su questo fronte le criticità si sono riscontrate rispetto ai diversi approcci metodologici adottati nei diversi enti, ai tempi di somministrazioni delle indagini, ai target di utenza interessati. Proprio per questo si è lavorato anzitutto per arrivare a condividere e utilizzare una metodologia comune, che rendesse i risultati confrontabili.

La messa in comune delle diverse esperienze maturate ha avuto il non secondario effetto di rendere possibile il miglioramento reciproco, attraverso le "migliori pratiche" e di uscire dal pericolo di autoreferenzialità.

Inoltre, l'idea alla base del gruppo di lavoro era quella di non limitare il confronto a una singola indagine, ma di rendere possibile una sua ripetizione nel tempo.

>> **TAB. 1** Mappa della rilevazione iniziale degli strumenti e sistemi di ascolto del cittadino – BQC

| SEZIONE | FINALITÀ | AMBITI SONDATI |
|---|--|---|
| Pianificazione del processo di ascolto | Rilevare come vengono pianificate le iniziative di ascolto del cittadino, con quale livello di relazione con gli strumenti di programmazione ordinaria (PEG; PDO ecc.) e con quale coinvolgimento da parte dei vertici organizzativi. | <ul style="list-style-type: none"> a Modalità di programmazione del processo di ascolto b Coinvolgimento dell'alta direzione nella programmazione del processo di ascolto c Conoscenza delle modalità in atto di ascolto del cittadino |
| Strumenti e approcci | Rilevare quali strumenti e approcci vengono utilizzati. Con quale periodicità e modalità vengono attivati. Grado di utilizzo degli strumenti usuali di ascolto del cittadino (indagini, focus group ecc.) o altri. In particolare ci si è focalizzati sulla diffusione o meno degli strumenti di ascolto e sulle metodologie impiegate per il loro utilizzo. | <ul style="list-style-type: none"> a Focus Group b Interviste dirette aspettative/percezione c Interviste telefoniche (CATI) d Questionari autocompilati e Verifica a caldo – feedback post evento f Interviste nel luogo di prestazione del servizio g Panel – interviste continuative h Contatti tramite internet i Gestione reclami j Gestione suggerimenti/segnalazioni |
| Utilizzo dei risultati | Verificare quali esiti hanno le rilevazioni di ascolto del cittadino per l'individuazione di aree di miglioramento o per programmare interventi di revisione del servizio. Nonché come comunicare i risultati del processo di ascolto e come vengono coinvolti i cittadini nel ritorno di informazioni, attraverso quali canali di comunicazione e con quali modalità. | <ul style="list-style-type: none"> a Modalità di programmazione di impiego dei risultati del processo di ascolto b Comunicazione dei risultati del processo di ascolto c Coinvolgimento dei cittadini nel ritorno di informazioni |

2. LE AZIONI REALIZZATE DAL CANTIERE SUI SISTEMI DI ASCOLTO DEL CITTADINO

In generale, il lavoro del BQC ha consentito di rappresentare, attraverso la costruzione di **linee guida** messe a disposizione di chi fosse interessato sul sito www.qualitapa.gov.it, di un vero e proprio sistema di governance

della customer satisfaction condiviso tra i comuni del Benchmarking Q-Club, dove per “*sistema di governance*” si intende l’insieme di modelli, metodologie, strutture e strumenti per la gestione dei processi di rilevazione della soddisfazione degli utenti ed è finalizzato a:

- 1** identificare e andare incontro ai bisogni e alle aspettative dei clienti/cittadini e dei *city users*;
- 2** facendo ciò in modo efficace ed efficiente, mantenendo e migliorando le performances complessive;
- 3** definire il modello di governo per l’applicazione della Direttiva del Ministro della funzione pubblica sulla Customer Satisfaction (Direttiva 24.03.2004).

Il sistema fonda i propri principi sui riferimenti normativi relativi a:

- famiglia di norme **ISO 9000:2008** in cui la customer satisfaction è definita come la percezione del cliente su quanto i suoi requisiti siano stati soddisfatti e in cui con chiarezza vengono definiti come scopo di ogni organizzazione;
- **norma UNI 11098** “Linee Guida per la rilevazione della Soddisfazione del Cliente e per la misurazione degli indicatori del relativo processo”.

Le metodologie da impiegare per la costruzione della governance della misurazione della soddisfazione del cittadino sono riassunte in un insieme di attività che permettono di misurare e monitorare il grado di soddisfazione dei clienti utilizzando approcci diversificati:

- Approccio Uni/Iso 9000 (richiede la definizione di standard di sistema);
- Approccio basato sui modelli TQM;
- Approccio basato su modelli statistici centrato sulle relazioni di dipendenza tra cause ed effetto.

Gli strumenti per tale misurazione di seguito descritti sono:

▶ **Focus group**

▶ **Indagine completa di customer satisfaction**

▶ **Questionario libero al termine del servizio**

Focus group

Descrizione: Il focus group è una forma di ricerca qualitativa in cui un gruppo pre-selezionato di utenti di un servizio esprime le proprie considerazioni nei confronti del servizio stesso. I partecipanti sono liberi di interagire seguendo la traccia di alcune domande stimolo proposte da un conduttore.

Obiettivi: La finalità del focus group è di far emergere in modo spontaneo le percezioni degli utenti in relazione a un determinato servizio e sondare i loro atteggiamenti. I risultati del focus group costituiscono la base per la progettazione di dettaglio di una indagine di rilevazione attraverso un questionario.

Indagine completa di customer satisfaction

L'indagine completa di customer satisfaction può essere realizzata attraverso vari metodi. Tra le varie possibilità vi sono:

- intervista diretta;
- intervista telefonica;
- intervista postale;
- intervista on line.

La scelta di uno tra i metodi d'indagine dipende dalla natura del problema; dai dati necessari per verificare l'ipotesi, e dalle risorse a disposizione del ricercatore, quali il finanziamento e il personale.

- **L'indagine diretta di customer satisfaction** è uno strumento di ricerca finalizzato alla rilevazione di da-

ti utili, che consiste in una relazione (intesa come intreccio tra azione e comunicazione) tra almeno due soggetti che interpretano ruoli distinti, l'intervistatore e l'intervistato; da tale relazione deve essere esclusa qualsiasi finalità di valutazione di una performance e/o di influire volontariamente su atteggiamenti o su comportamenti, individuali o di gruppo.

L'intervista in molti casi è caratterizzata dalla somministrazione di un questionario, che è sicuramente uno degli strumenti più diffusi, ma non l'unico utilizzabile per la rilevazione di dati all'interno di un'intervista.

Il questionario è uno strumento di ricerca sociale che consiste in una griglia di domande rigidamente formalizzate e standardizzate, applicabile a qualsiasi oggetto di indagine o fenomeno sociale da sottoporre ad analisi. In particolare, si tratta di uno strumento di rilevazione dati che permette l'ottenimento di informazioni di natura prettamente quantitativa, analizzabili dal punto di vista statistico e facilmente generalizzabili.

- **Le indagini telefoniche** consentono di disporre di informazioni su aspetti specifici del mercato, spesso riguardanti l'azienda stessa (valutazione di propri prodotti o servizi, soddisfazione del proprio cliente/utente). Condotte su target mirati, hanno lo scopo di effettuare sul mercato qualsiasi tipo di verifica: customer satisfaction, percepita, abitudini del consumatore, esistenza di bisogni non soddisfatti, motivazioni di acquisto/utilizzo, gradimento di prodotti/servizi.

L'indagine telefonica ad hoc viene condotta mediante interviste telefoniche attraverso sistema CATI (Computer Aided Telephonic Interview) sulla base di un questionario predisposto, concordato con il committente in base agli obiettivi conoscitivi. La numerosità campionaria viene determinata in base ad alcuni parametri, primo fra tutti il margine statistico di errore. Il target di intervista può essere fornito direttamente dal servizio interessato (p.es. nel caso di un'indagine pres-

so la propria utenza) o reperito con sistema random nell'ambito di utenza indifferenziata. Una volta definito il campione, il questionario viene sottoposto al target telefonicamente da operatori specializzati. I dati, elaborati direttamente dal computer, confluiscono in un server centrale dove vengono analizzati tramite software specifici per indagini di mercato. I risultati dell'analisi vengono presentati sottoforma di report e presentazioni conclusive. La conduzione telefonica consente la raccolta delle informazioni con elevate numerosità campionarie, e costi più contenuti rispetto ad altri tipi di indagine ad es. postale)

- **L'intervista postale** è un questionario che viene inviato presso il domicilio degli intervistati. Il rispondente riceve il questionario a mezzo posta o corriere e provvede a compilarlo nelle parti a esso spettanti e a rispedirlo indietro (con busta già affrancata) o eventualmente a riconsegnarlo a un addetto che lo ritira a domicilio. Talvolta il questionario può essere inserito in allegato in particolari riviste con target definito, ad esempio periodici destinati al pubblico femminile, periodici di zona, circoscrizione, quartiere ecc. Tra i vantaggi da tenere in considerazione nel momento in cui si decide di utilizzarlo quale strumento di rilevazione c'è la possibilità di larga diffusione a un pubblico selezionato. Tra gli svantaggi: costi elevati di diffusione e raccolta, rischio di bassa percentuale di risposta e conseguente irrilevanza statistica.
- **L'intervista on line** si presenta come strumento rapido e a costi molto contenuti, a svolgere indagini e relativa raccolta e analisi dei dati. Enfasi all'utilizzo di questo strumento è fornita dalla direttiva 27.07.2005 "Qualità dei servizi on-line della pubblica amministrazione e customer satisfaction" in cui il Ministro per l'Innovazione ha fornito le indicazioni per migliorare la qualità e promuovere l'utilizzo dei servizi on-line, attra-

verso un'attenta ed efficace rilevazione delle esigenze degli utenti.

Tra gli svantaggi: assenza di contatto con gli operatori, conseguente difficoltà di interpretazione dell'utente, tempi di risposta dilatati e difficili da valutare a causa dello scarso valore statistico attribuibile ai risultati.

Questionario libero al termine del servizio

Utilizzato per le interviste "a caldo", in tempo reale.

È utile per rilevare le percezioni immediate dell'utente che ha appena usufruito di un preciso servizio.

Prevalentemente utilizzato al termine di eventi e manifestazioni o nelle primissime fasi di implementazione di un nuovo servizio.

Serve soprattutto nella valutazione finalizzata a definire se l'iniziativa necessita di azioni correttive immediate, prima di realizzare una seconda attività che potrebbe rischiare di essere "fallimentare".

Consiste normalmente nella distribuzione di un documento (questionario, scheda), composto da poche domande in cui il riferimento alle caratteristiche anagrafiche (età, sesso, scolarità...) dell'utente non sono rilevanti, ma l'accento è posto sulle caratteristiche del servizio (tempi, spazi, adeguatezza del personale) e sull'indice di gradimento (percezione) dell'utente stesso.

Potrebbe essere utilizzato come strumento di marketing per la fidelizzazione del cliente e porre una prima base per la gestione dei reclami e dei suggerimenti

3. I RISULTATI OTTENUTI DAL CANTIERE SUI SISTEMI DI ASCOLTO DEL CITTADINO

Al fine di riuscire a condividere tra i comuni partecipanti il medesimo metodo di indagine, il primo passo è stato quello di condividere gli aspetti metodologici, attraverso la progettazione di un questionario di indagine di *customer satisfaction* basato sull'approccio **SERVQUAL** del Prof.

Parasuraman¹¹, applicato ai Servizi demografici delle sedi centrali degli enti. Il modello di Parasuraman è riconosciuto a livello internazionale e prevede cinque ambiti di indagine, come esemplificato nello schema seguente:

>> **TAB. 2** Ambiti di indagine del modello SERVQUAL

| AMBITI DI INDAGINE | DEFINIZIONI |
|--|--|
| Aspetti tangibili | Sono relativi alle strutture fisiche, attrezzature, personale, strumenti di comunicazione |
| Affidabilità | È relativa alla capacità di realizzare il servizio in modo affidabile, diligente e accorto |
| Capacità di risposta | È relativa alla capacità di fornire il servizio con prontezza |
| Capacità di rassicurazione competenza, cortesia, credibilità, sicurezza | È relativa alla competenza e cortesia dei dipendenti, capacità di ispirare fiducia e sicurezza |
| Empatia comunicazione, comprensione | È relativa alla capacità di attenzione particolare ai bisogni dei clienti, assistenza premurosa e individualizzata |

Il questionario è stato articolato in quattro sezioni e il numero delle domande di ciascuna sezione può variare in relazione agli obiettivi dell'indagine, alle caratteristiche del servizio e alle condizioni del contesto.

La **prima sezione** raccoglie le domande volte a definire le caratteristiche del campione intervistato (sesso, età, cittadinanza, professione ed eventuali dati specifici in relazione all'indagine), informazioni utili ai fini dell'elaborazione finale dei dati.

La **seconda sezione** comprende le domande finalizzate a valutare il grado di conoscenza che l'utente ha del servizio, anche eventualmente sulla base del suo utilizzo effettivo.

La **terza sezione** contiene la misurazione del livello di

¹¹ A. Parasuraman, V. Zeithaml, L. Berry, *Servire Qualità*, Mc Graw-Hill, Milano, 2003.

importanza attribuito dall'utente ai diversi fattori di valutazione al fine di avere una graduazione delle priorità e quindi di mirare le azioni eventuali di miglioramento.

La soddisfazione dell'utente per un determinato aspetto del servizio deve infatti essere rapportata all'importanza che l'utente stesso attribuisce a quell'aspetto: il rapporto soddisfazione/importanza è uno degli elementi centrali della *Customer Satisfaction*, poiché consente di rilevare il gradimento sul servizio non in maniera avulsa dal contesto di riferimento e dalle aspettative, ma in rapporto al livello di bisogno/priorità per l'utente.

Sulla base del rapporto soddisfazione/importanza è possibile infatti definire la mappa delle priorità per macrofattori e/o microfattori, utile per individuare quegli aspetti del servizio su cui è necessario apportare azioni di miglioramento, o garantire i medesimi livelli di qualità ecc. Tale mappa consente infatti di individuare i punti critici (su cui occorre lavorare) e i punti per i quali è necessario mantenere i livelli raggiunti (in cui, dal punto di vista del cliente non è necessario apportare modifiche).

Le domande relative alla soddisfazione del cliente rispetto ai fattori di qualità del servizio ineriscono sia il servizio nel suo complesso ma devono anche correlarsi a tutte le cinque dimensioni della qualità indicati dal metodo del SERVQUAL: aspetti tangibili, affidabilità, capacità di risposta, sicurezza ed empatia.

Tali dimensioni sono a loro volte tradotte in specifici items di valutazione.

>> **TAB. 3 Aspetti di misurazione della Qualità dei Servizi Demografici**

| | ASPETTI | FATTORI DI VALUTAZIONE | DESCRIZIONE |
|----------|---------------------------------------|--|---|
| 1 | Accessibilità | <ul style="list-style-type: none"> • Comodità orari • Raggiungibilità | <ul style="list-style-type: none"> • Comodità orari di apertura • Comodità nel raggiungere gli uffici • Facilità di individuare lo sportello giusto; chiarezza delle indicazioni e della cartellonistica |
| | Locali e spazi | <ul style="list-style-type: none"> • Comfort • Funzionalità | <ul style="list-style-type: none"> • Comfort, pulizia, gradevolezza degli spazi per il pubblico |
| | Strumentazione e modulistica | <ul style="list-style-type: none"> • Comprensibilità | <ul style="list-style-type: none"> • Chiarezza e facilità di compilazione dei moduli |
| 2 | Affidabilità/credibilità del servizio | <ul style="list-style-type: none"> • Precisione-assenza di errori | <ul style="list-style-type: none"> • Puntuale e precisa erogazione del servizio richiesto |
| | Tempi di attesa | <ul style="list-style-type: none"> • Efficienza | <ul style="list-style-type: none"> • Tempi di attesa prima di arrivare allo sportello • Velocità con cui sono forniti documenti e informazioni allo sportello |
| 3 | Capacità di risposta | <ul style="list-style-type: none"> • Chiarezza delle spiegazioni • Chiarezza del linguaggio utilizzato | <ul style="list-style-type: none"> • Chiarezza delle risposte e delle informazioni fornite allo sportello |
| 4 | Competenza del personale | <ul style="list-style-type: none"> • Precisione delle informazioni fornite | <ul style="list-style-type: none"> • Evidenza delle conoscenze del personale |
| 5 | Empatia | <ul style="list-style-type: none"> • Capacità di ascolto • Cortesia • Disponibilità | <ul style="list-style-type: none"> • Capacità di entrare in relazione con l'utente |

Per misurare il livello di soddisfazione così come l'importanza attribuita ai singoli aspetti si possono utilizzare diverse metodologie e scale di valore:

- Scala per livello di importanza, dove in sostanza si chiede all'intervistato di ordinare i diversi aspetti del servizio;
- Scala per soddisfazione, dove si chiede se il servizio o i singoli aspetti corrispondono alle aspettative, le deludono o le superano;
- Scala 1-10 in cui si chiede di esprimere un voto dove la media determinerà l'ordine dei fattori esaminati.

obiettivi del cantiere > azioni realizzate > **risultati ottenuti** > considerazioni conclusive

Ognuno di questi metodi ha vantaggi e svantaggi, la scelta va valutata per ogni singola ricerca.

È stato inoltre definito un apposito piano di campionamento per la raccolta delle informazioni e lo svolgimento dell'indagine tenendo conto delle peculiarità di ciascuno dei comuni appartenenti al BQC.

>> **TAB. 4 Ambiti e campione intervistato per l'indagine condotta dai comuni del BQC**

| INDAGINE | COMUNE A | COMUNE B | COMUNE C | COMUNE D | COMUNE E | COMUNE F | COMUNE G |
|---|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Dove è stata svolta l'indagine | Sportelli anagrafici sede centrale | Sportelli anagrafici sede centrale | Sportelli anagrafici sede centrale | Sportelli anagrafici sede centrale | Sportelli anagrafici sede centrale | Sportelli anagrafici sede centrale | Sportelli anagrafici sede centrale |
| Campione sondato | 411 | 307 | 636 | 263 | 402 | 405 | 293 |
| Modalità di raccolta delle informazioni | Intervista diretta | Intervista diretta | Auto compilato | Intervista diretta | Intervista diretta | Intervista diretta | Intervista diretta |
| Margine d'errore nel campionamento | <5% | <5% | <5% | < 6% | <5% | <5% | <5% |

Una valutazione del Servizio nel tempo deve prevedere anche una misura sintetica e complessiva della soddisfazione del cliente rispetto al servizio stesso.

L'indice di customer satisfaction fornisce tale misura sintetizzando i diversi giudizi raccolti nel corso dell'intervista.

Il giudizio su un servizio è infatti il prodotto di diverse componenti quali:

- Il pre-giudizio, quello che deriva dalle conoscenze raccolte, dalle aspettative, spesso dall'impatto emotivo;
- Il giudizio analitico, di merito espresso per microfattori;
- Il giudizio sintetico espresso sull'insieme del servizio.

La metodologia condivisa è stata applicata dai Comuni, non senza difficoltà, con i seguenti risultati:

>> **TAB. 5 Confronto tra le dimensioni del questionario adottato dai comuni del BQC**

| | | Aspetti tangibili | Affidabilità | Capacità di risposta | Capacità di rassicurazione | Empatia |
|----------|------------|-------------------|--------------|----------------------|----------------------------|---------|
| COMUNE A | Importanza | 8,5 | 8,8 | | 9,3 | 7,8 |
| | Percezione | | | | | |
| | GAP | | | | | |
| COMUNE B | Importanza | 9,06 | 9,43 | 9,4 | 9,33 | 9,23 |
| | Percezione | 7,38 | 8 | 7,5 | 7,6 | 7,33 |
| | GAP | -1,68 | -1,43 | -1,9 | -1,73 | -1,9 |
| COMUNE C | Importanza | 8,5 | 9,5 | 9,25 | 9,5 | 8,9 |
| | Percezione | 8,25 | 9,5 | 8,5 | 9,5 | 9 |
| | GAP | -0,25 | 0 | -0,75 | 0 | 0,1 |
| COMUNE D | Importanza | 9,32 | 9,5 | 9,32 | 9,37 | 9,67 |
| | Percezione | 8,17 | 8,5 | 8,6 | 8,65 | 8,75 |
| | GAP | -1,15 | -1 | -0,72 | -0,72 | -0,92 |
| COMUNE E | Importanza | 9,37 | 9,7 | 9,35 | 9,6 | 9,6 |
| | Percezione | 8,23 | 8,7 | 8,2 | 8,99 | 8,7 |
| | GAP | -1,14 | -1 | -1,15 | -0,61 | -0,9 |
| COMUNE F | Importanza | 9,01 | 8,96 | 9,14 | 9,25 | 9,44 |
| | Percezione | 8,55 | 7,77 | 8,49 | 8,48 | 8,81 |
| | GAP | -0,46 | -1,19 | -0,65 | -0,77 | -0,63 |
| COMUNE G | Importanza | | | | | |
| | Percezione | 7,76 | 8,1 | 7,75 | 7,99 | 7,74 |
| | GAP | | | | | |

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SUL CANTIERE RELATIVO AI SISTEMI DI ASCOLTO DEL CITTADINO

In conclusione, l'esperienza condotta sul sistema di ascolto della voce del cittadino ha insegnato al gruppo dei comuni del BQC alcune cose in particolare:

- è possibile, anche se non sempre facile, riuscire a condividere un metodo omogeneo per la realizzazione di

un sistema di ascolto del cittadino. Uno degli ostacoli maggiori risiede invece nel fatto che, proprio su questo tema, i comuni hanno difficoltà ad abbandonare metodologie o sistemi già in uso presso l'ente per adottare modalità nuove;

- la disponibilità da parte dei settori interessati alle possibili indagini è un requisito essenziale per poter procedere nella iniziativa;
- in qualche caso è necessario un supporto all'introduzione delle nuove metriche ed è essenziale che la sperimentazione sia organizzata e sia pianificata una ripetizione nel tempo.

Il Comune di Milano, già dal 2007 utilizzando le risorse interne all'Ente, aveva sviluppato un sistema multicanale di gestione reclami, utilizzando un software progettato in sinergia tra servizi, che ha permesso di uscire concretamente dall'autoreferenzialità e monitorare insoddisfazione e consensi.

Tra il 2009 e il 2010, seguendo la logica del benchmarking e cogliendo gli spunti di eccellenza dei Comuni aderenti, ha implementato un sistema interno di gestione della customer satisfaction basato su un format personalizzabile per la raccolta delle percezioni e sull'utilizzo di un semplice scanner per la raccolta dei dati.

Il sistema ispirato alla logica dell'economicità e della valorizzazione delle competenze interne, ha consentito la realizzazione di oltre 40 indagini annue di soddisfazione dei servizi al cittadino a costo zero.

La misurazione dei servizi di anagrafe e stato civile

Giovanni Valietti

Comune di Bergamo

Alberto Soncini

Comune di Modena

1. DIARIO DI UNA ESPERIENZA DI SUCCESSO

Tra i tavoli di confronto attivi nel Benchmarking Q-Club, quello sui **Servizi di Anagrafe e Stato civile** ha ormai superato il terzo anno di attività e ha recentemente messo a regime un completo sistema di rilevazione dei servizi, articolato su un set completo e su un set ridotto di indicatori, definiti in relazione al diverso grado di coinvolgimento assicurato da ciascuno degli enti partecipanti.

La strumentazione di cui ora dispone Q-Club è frutto di una fase preparatoria svoltasi nel corso del 2008, validata nell'incontro di Genova del 2009, e concretamente testata sulle annualità 2009 e 2010.

La disponibilità dei dati, faticosamente raccolti dai responsabili qualità nei vari enti e dai colleghi dei rispettivi servizi demografici e sistemi informativi, ha consentito di svolgere una prima approfondita analisi del modello di rilevazione posto in essere, delle regole condivise per un'univoca metodologia di misurazione e per la individuazione degli indicatori più idonei a rappresentare, d'ora in poi, la performance di ente e i valori medi di performance degli enti in Q-Club.

È motivo di particolare soddisfazione, per quanti in varia misura hanno partecipato al Tavolo Servizi di Anagrafe e Stato civile, poter presentare ora un completo sistema di misurazione della performance, concepito ancor prima che il Legislatore sancisse – con il D.L.gs. 150/2009 – l'importanza e la necessità per gli enti di misurarsi non solo al proprio interno, ma anche e soprattutto di confrontarsi con altri enti simili sul territorio nazionale.

Poiché in Q-Club il benchmarking è l'obiettivo sociale (cioè il fine), il Comune di Bergamo, nello svolgere il ruolo di coordinamento del cantiere o tavolo di lavoro, ha privi-

esperienza di successo > **ricerca di metodo condiviso** > interpretazione dei dati > riuso dei dati > dai dati agli indicatori > ipotesi di cruscotto direzionale > conclusioni

leggiato fin dall'inizio la centralità del rapporto tra gli enti, stabilendo contatti diretti presso gli altri Comuni, e subordinando la conformazione del set di indicatori (il mezzo) al diverso grado di sostenibilità dello stesso per ciascun ente.

La diversa dimensione demografica degli enti, i modelli organizzativi dei servizi (accentrati o parzialmente decentrati), nonché i sistemi informatici in essere nelle varie realtà locali, hanno rappresentato ulteriori parziali ostacoli alla messa a punto non troppo onerosa del sistema di rilevazione, comunque ottenuta con un paziente lavoro di ridefinizione dei perimetri soggetti a misurazione (ampiezza del campionamento).

2. ALLA RICERCA DI UN METODO CONDIVISO

In estrema sintesi il tavolo di benchmarking ha sviluppato il confronto sui seguenti tre servizi, delegati dallo Stato ai comuni, e perciò erogati in ciascun ente in un contesto normativo univoco, in quanto vincolato da norme di legge statali:

- **A.I.R.E.** Anagrafe degli italiani residenti all'esterno (1 macro-processo);
- **A.P.R.** Anagrafe popolazione residente (4 macro-processi);
- **ST CIV** Stato Civile (6 macro-processi).

Sulla base di un processo di confronto e selezione di dati già a disposizione dei diversi enti (conto annuale, controllo di gestione, rendiconto del Peg e del Piano degli obiettivi ecc.) uniti ad altri dati ottenibili con rilevazioni anche manuali, si è giunti alla definizione di una griglia comune di raccolta dati (44 indicatori elementari).

Ciò si è reso possibile attraverso una standardizzazione e semplificazione dei processi, e il raggruppamento delle

diverse attività in 11 “macro-processi”. In seguito sono state predisposte le schede di raccolta dei dati per ciascun macro-processo (11 fogli di MS-Word) contenenti in dettaglio le istruzioni (regole condivise) per un’univoca modalità di rilevazione.

I dati sono stati rilevati trimestralmente nei mesi di: marzo, giugno, settembre e dicembre di ciascun anno, mentre per la rilevazione dei tempi medi di attesa sono state scelte, negli stessi quattro mesi, dieci giornate a campione uguali per tutti i comuni.

3. INTERPRETAZIONE DEI DATI COME MISURE DELLA PERFORMANCE

Una volta raccolti e registrati tutti i dati in una cartella di MS-Excel, si è passati a costruire gli indicatori di sintesi raggruppando gli indicatori elementari annualizzati, in base alla diversa dimensione di *performance* da ciascuno rappresentata.

Lo sforzo principale è consistito nell’individuare una chiave di lettura delle principali dinamiche gestionali del sistema di erogazione del servizio.

Dal punto di vista metodologico la misurazione della *performance* prevede infatti una mappatura delle attività che generano valore per il cliente-utente o, in altre parole, delle “aree di risultato” che si intendono monitorare, ampliando l’analisi a una prospettiva multidimensionale che includa indicatori fisico-tecnici e non unicamente economico-finanziari.

Le “aree di risultato”, a loro volta, sono state tradotte in misure (*driver* di *performance*) in grado di rappresentare le dimensioni della *performance*.

La mappatura ha così consentito di individuare gli indicatori più rappresentativi sotto il profilo delle prestazioni attese e di attribuirli alle singole attività di ciascuna unità organizzativa.

Ai fini della piena comprensione delle dimensioni esami-

esperienza di successo > ricerca di metodo condiviso > **interpretazione dei dati** > riuso dei dati > dai dati agli indicatori > ipotesi di cruscotto direzionale > conclusioni

nate la misurazione della *performance* ha richiesto una classificazione degli indicatori in base a una logica di:

- *output* o volumi;
- tempo medio produzione/erogazione di un prodotto/servizio;
- efficienza tecnica e/o economica (utilizzo/impiego delle risorse umane e finanziarie necessarie a produrlo);
- efficacia gestionale (raggiungimento di obiettivi qualitativi predefiniti, rispetto di tempi-obiettivo).

Per rendere possibili queste misurazioni si è introdotto un ultimo e decisivo set di indicatori, riassunto in un'ultima scheda di rilevazione (1 foglio di MS-Word), contenente in dettaglio le istruzioni (regole condivise) per un'univoca modalità di raccolta di 4 indicatori di contesto. In questo caso i dati raccolti sono stati quei pochi necessari a ricostruire il contesto tipico dell'ente (dimensione demografica, modello organizzativo dei servizi delegati e dotazione organica a essi assegnata), misurando in dettaglio il numero di sportelli aperti al pubblico, l'entità e il costo delle risorse umane dedicate e il numero degli abitanti residenti: dati tutti necessari per costruire i successivi indicatori.

I dati di *output* hanno costituito a loro volta la base principale per creare gli indicatori di *performance*, in quanto misura dell'esito/risultato dell'attività dell'unità organizzativa. L'attività di servizio è stata pertanto analizzata e scomposta nelle sue principali dimensioni di *performance*:

- **l'efficienza**: intesa come rapporto tra costo del servizio e output e misura del costo degli input (es. di un fattore produttivo come il lavoro);
- **la produttività**: una misura del rapporto tra *output* e *input*; che può prevedere l'utilizzo di indicatori "fisici" al numeratore;
- **l'efficacia**: una misura del grado di raggiungimento degli obiettivi dal punto di vista quantitativo (es. risultati conseguiti/risultati programmati); che può includere indicatori di qualità;

esperienza di successo > ricerca di metodo condiviso > **interpretazione dei dati** > riutilizzo dei dati > dai dati agli indicatori > ipotesi di cruscotto direzionale > conclusioni

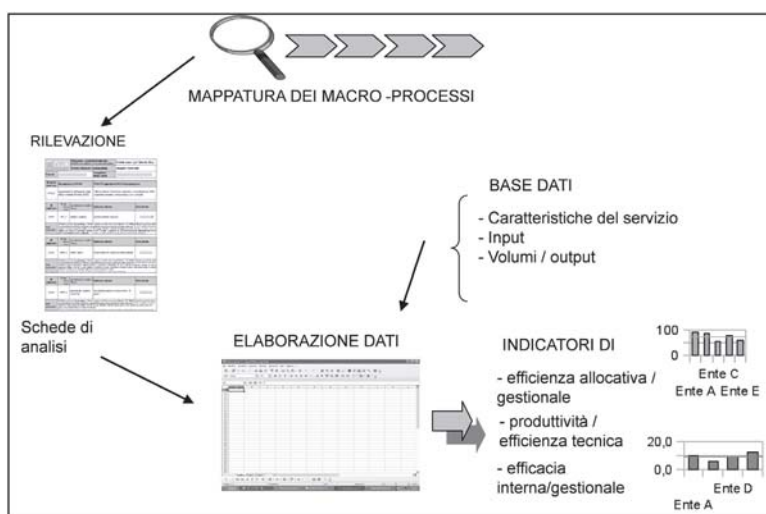
- mentre la **customer satisfaction** non è stata considerata in quanto oggetto di un diverso Tavolo tecnico in Q-Club, coordinato dai colleghi del Comune di Milano.

Per ciascuna dimensione misurata si sono individuati gli indicatori di maggior interesse; un'operazione che ha richiesto la scomposizione delle dimensioni/fattori della *performance* nelle loro sotto-componenti più significative.

Per quanto riguarda la misurazione dell'efficienza gli indicatori si sono focalizzati sul costo unitario di produzione degli output e del fattore lavoro, mentre per quanto riguarda la produttività, si sono focalizzati sulle unità di *output* prodotte per unità di tempo e unità organizzative; infine per l'efficacia hanno ricevuto una particolare attenzione i tempi medi di attesa agli sportelli e i tempi medi di erogazione differita dei servizi (cioè quelli non immediatamente erogabili, quali ad esempio i certificati storici).

Sulla base dei dati raccolti e dei risultati di *performance* è stato dunque possibile intraprendere la via del raffronto tra gli enti, individuare i nessi di causalità tra le dimensioni e le variabili prese in esame.

>> FIG. 1
Schema
di analisi
dei dati



4. IL RIUSO DEI DATI DI BENCHMARKING NELL'ENTE

Su questo versante il Comune di Modena in particolare è l'ente che ha dedicato i più significativi sforzi di elaborazione e di analisi dei dati prodotti nel benchmarking, traducendo i dati grezzi in misurazioni e indici "parlanti", con ciò mostrando agli altri Comuni in Q-Club un possibile percorso interno all'ente di metabolizzazione dei dati frutto dello scambio.

Un ricco corredo di tabelle e di correlati istogrammi rende evidente un possibile percorso di misurazione e analisi dei servizi, del tutto idoneo a un suo ulteriore utilizzo per la rendicontazione sociale (piani della performance e della trasparenza), ma anche e soprattutto alla costruzione di semplici cruscotti gestionali, anche residenti in cartelle di MS-Excel, che generano emoticons di sintesi sull'andamento delle performances (come esemplificato nell'ultimo paragrafo del presente contributo).

Per ovi motivi di spazio non è possibile dar conto in queste pagine del lavoro di analisi svolto nell'ambito del tavolo di benchmarking e dei materiali e dei tools informatici prodotti e si preferisce dematerializzarne mettendoli a disposizione di chi fosse interessato e contattando il BQC attraverso il sito <http://www.qualitapa.gov.it/it/benchmarking/qclub/risorse/contatti/>.

Nelle pagine seguenti è pertanto riportata solo una limitata sintesi del sistema di misurazione predisposto, idonea a dar conto del modello condiviso.

5. DALLA RILEVAZIONE DEI DATI AGLI INDICATORI DI PERFORMANCE

Il D.Lgs. **150/2009** – come ricordato in premessa – ha di fatto seguito temporalmente filosofia e principi del presente progetto di *benchmarking*. Esso giunge al termine

di un processo di innovazione del settore pubblico avviato all'inizio degli anni '90 e introduce per la prima volta in modo esplicito il concetto di *performance*, e di misurazione della *performance* organizzativa, prevedendone l'utilizzo nella valutazione dei risultati di gestione e nella successiva retribuzione del *management*.

In termini generali il concetto di *performance* è riferibile a più dimensioni e pertanto riguarda una molteplicità di variabili, ciascuna delle quali – come poc'anzi accennato – può essere tradotta in uno o più indicatori e parametri (*driver*).

Misurare la *performance* significa pertanto indagare l'insieme delle caratteristiche in cui si esplica il modo di operare di una organizzazione sotto le diverse prospettive – peraltro già evidenziate – dell'**efficienza economica**, della **qualità** e della **capacità di soddisfare le aspettative e i bisogni dei cittadini-utenti**. In sintesi, misurare la *performance* delle organizzazioni significa rendicontare “ciò che è stato realizzato” (principio di *accountability*), e contestualmente supportare il *management* nella gestione dei servizi, in un'ottica di miglioramento continuo.

Misurare e valutare le *performance* dei servizi è dunque una priorità, non solo sotto il profilo gestionale ma anche in quanto consente l'accreditamento dell'azione amministrativa presso le diverse comunità di interessi e, non ultimo, presso i cittadini.

Le prospettive da cui osservare la *performance* di una organizzazione possono essere ricondotte ai risultati e ai volumi dell'attività (*output*), ai costi sostenuti per produrlo, alle qualità delle prestazioni e dei risultati (*outcome*). L'analisi delle *performance*, pertanto, è quell'attività finalizzata a raccogliere informazioni e dati per esprimere una valutazione sugli aspetti principali del servizio anche ai fini di un possibile miglioramento.

La misurazione della *performance* consente di adottare indicatori quantitativi e qualitativi dei processi e dei risultati per ottenere informazioni sugli aspetti critici delle attività e sugli effetti/impatti all'esterno, ciò sia per effettuare

esperienza di successo > ricerca di metodo condiviso > interpretazione dei dati > riutilizzo dei dati >
dai dati agli indicatori > ipotesi di cruscotto direzionale > conclusioni

una valutazione sia per migliorare qualità dei servizi e processo decisionale.

L'organizzazione e l'analiticità delle informazioni possono variare in funzione dei diversi fabbisogni informativi e dei distinti attori organizzativi (amministratori, dirigenti/funzionari responsabili, operatori, utenti/cittadini). Sul piano metodologico è certamente importante progettare un sistema di misurazione e di confronto della *performance* attraverso tre passi:

- 1** definizione degli obiettivi dell'analisi (individuazione dei destinatari dei risultati);
- 2** definizione delle aree critiche/di risultato (individuazione delle opportune misure);
- 3** come valutare la performance (attraverso quali confronti).

A ciò si deve aggiungere la necessità di definire la fase del processo decisionale in cui inserire utilmente le risultanze della misurazione della *performance*, in modo da rendere trasparente e non casuale o sporadico l'utilizzo dei dati forniti dal sistema di misurazione. Come spesso avviene, il processo di confronto e *benchmarking* è stato preceduto da una fase di analisi e mappatura dei processi, le due metodologie integrate consentono una "lettura" dell'organizzazione per risultati e output e obbligano l'analista a focalizzare l'attenzione sugli aspetti rilevanti del processo.

L'attività di *benchmarking*¹² qui realizzata pertanto si è focalizzata sul confronto delle *performance* delle aree di attività appartenenti alle varie amministrazioni (*benchmarking* di *performance* o *data benchmarking*), è utile tuttavia ricordare che in letteratura sono presenti altre tipologie di *benchmarking* (competitivo, funzionale, interno).

12 Per una trattazione sistematica del *benchmarking* si veda Valotti G. e A. Turrini, "Un metodo per il benchmarking delle performance", in *I confronti di performance tra comuni come strumento di apprendimento*, Quaderni Formez

esperienza di successo > ricerca di metodo condiviso > interpretazione dei dati > riutilizzo dei dati >
dai dati agli indicatori > ipotesi di cruscotto direzionale > conclusioni

Per massimizzare il contenuto informativo è necessario mettere a confronto i dati quantitativi e qualitativi delle rilevazioni. Si tratta del raffronto con alcuni termini di paragone (*benchmark*) opportunamente selezionati al fine di accrescere il potenziale informativo dei dati stessi. Le modalità attraverso cui ricavare utilmente un surplus di informazioni sono date dai diversi ambiti in cui operare il confronto. Ciò può avvenire rispetto a:

- standard minimi, al fine di verificare la presenza di anomalie nei processi;
- *best performer* (e *best practices*), al fine di valutare posizionamento dell'organizzazione;
- serie storica, attraverso il confronto temporale dei dati consente di monitorare il trend;
- risultati raggiunti, al fine di verificare la corrispondenza tra ciò che è stato programmato e ciò che è stato realizzato.¹³

I dati necessari riguardano le caratteristiche necessarie a ricostruire il contesto organizzativo e del servizio (numero sportelli, risorse umane dedicate, numero abitanti residenti...) e diventano fondamentali per costruire i successivi indicatori.

I dati di *output* costituiscono a loro volta la base principale per creare gli indicatori di *performance*, in quanto rappresentano l'esito/risultato dell'attività dell'unità organizzativa. L'attività può pertanto essere analizzata e scomposta – come sopra ricordato – nelle sue principali dimensioni di *performance*: l'**efficienza**, la **produttività** e l'**efficacia** (con modalità analoghe a quelle del metodo dei KPI-Key Performance Indicators con il quale viene selezionato un paniere di indicatori e metriche delle prestazioni dei diversi *business process*).

Per ciascuna dimensione si identificano gli indicatori più rappresentativi. È un'operazione che richiede la scompo-

¹³Martini A. e Sisti M., *Indicatori o analisi di performance? Implicazioni dell'esperienza statunitense di performance measurement*, <http://www.prova.org>

esperienza di successo > ricerca di metodo condiviso > interpretazione dei dati > riutilizzo dei dati > **dai dati agli indicatori** > ipotesi di cruscotto direzionale > conclusioni

sizione delle dimensioni/fattori della *performance* nelle sue sotto-componenti più significative.

Per quanto riguarda l'efficienza gli indicatori si focalizzano sul costo unitario di produzione degli output e del fattore lavoro, per quanto riguarda la produttività sulle unità di *output* prodotte per unità di tempo e unità organizzative, infine per l'efficacia tempi medi di attesa agli sportelli e dei tempi medi di erogazione.

Sulla base dei dati raccolti e dei risultati di *performance* è dunque possibile intraprendere la via del raffronto tra gli enti, individuare i nessi di causalità tra le dimensioni e le variabili prese in esame.

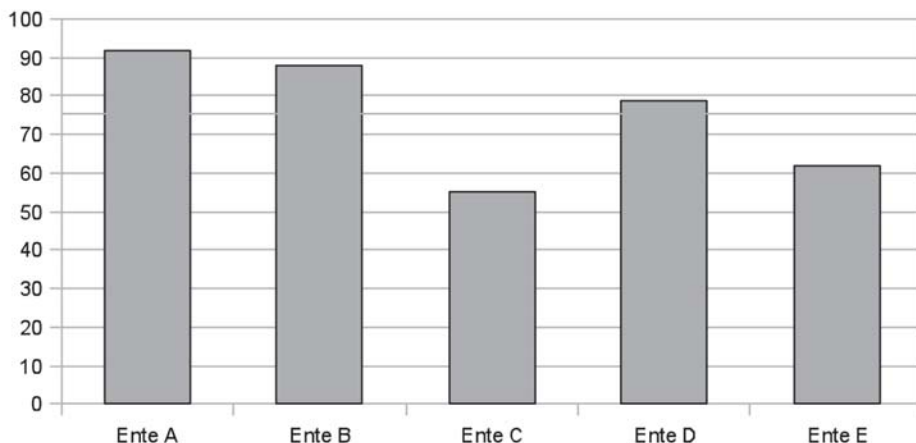
Per facilitarne la lettura e il confronto si è scelto di rappresentare gli indicatori attraverso rappresentazioni grafiche di immediata comprensione che ne evidenziassero l'andamento temporale.

Di seguito si propone un esempio di scheda di indicatore.

>> **TAB. 1 Esempio di scheda di descrizione di un indicatore di Benchmark**

| | | | | | | |
|--|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Codice indicatore | W | | | | | |
| Mod. di calcolo | Media dei valori percentuali riferiti al grado di rispetto dei tempi/obiettivo su vari procedimenti di registrazione anagrafica | | | | | |
| Titolo indicatore | Percentuale media dei procedimenti conclusi nei tempi/obiettivo | | | | | |
| Descrizione | Media dei valori percentuali riferiti al grado di rispetto dei tempi/obiettivo su vari procedimenti di registrazione anagrafica | | | | | |
| Razionale | Rappresenta un indicatore del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati in termini di tempi/obiettivo | | | | | |
| Tipologia | Indicatore di efficacia | | | | | |
| Modalità di calcolo | Percentuale media di rispetto tempi/obiettivo | | | | | |
| Unità di misura | Percentuale | | | | | |
| Frequenza | Annuale | | | | | |
| Percentuale media dei procedimenti conclusi nei tempi/obiettivo | Ente A | Ente B | Ente C | Ente D | Ente E | MEDIA |
| | 92,00% | 88,00% | 55,00% | 79,00% | 62,00% | 75,20% |

>> **FIG. 2 Confronto tra le medie dei procedimenti conclusi nei tempi obiettivi**



6. UN'IPOTESI DI CRUSCOTTO DIREZIONALE

Come già accennato la mole di dati raccolti talvolta non consente una facile lettura o interpretazione degli stessi. È pertanto necessario procedere a una selezione e rielaborazione che agevoli la decodifica e la disaggregazione delle informazioni e, se possibile, concretizzare tali sforzi in uno strumento di reporting snello e sintetico. Non solo, le esigenze informative variano in funzione del livello di dettaglio o aggregazione e del tipo di informazione che è necessario estrarre, e, non ultimo, della collocazione dell'attore organizzativo interessato dalla rilevazione o analisi (amministratore, dirigente, funzionario, operatore, valutatore, cittadino...).

La selezione qui proposta si riferisce a una rielaborazione interna adottabile da ogni singolo ente, in quanto funzionale alla gestione del servizio. Pertanto gli andamenti proposti fanno riferimento (tranne che per l'ultimo esempio) a una analisi esclusivamente temporale degli indicatori.

A tal fine si propongono di seguito una serie di esempi

riferiti a diverse modalità di organizzazione e rappresentazione dei dati e delle informazioni raccolte in funzione di specifiche esigenze informative: dall'andamento annuale di un indicatore, al raffronto in termini di volumi dello stesso anno su anno, alla variazione percentuale anno su anno (con emoticons in grado di segnalare iconograficamente miglioramento e peggioramento del trend).

Infine, una considerazione di metodo e una... di merito. Spesso gli sforzi spesi per progettare sofisticati strumenti di analisi e rendicontazione delle attività di gestione e dei servizi non sono ripagati ex-post dai risultati ottenuti, generando frustrazione e, ciò che è peggio, rassegnazione negli addetti ai lavori.

Gli esempi di seguito riportati dimostrano almeno in parte e molto modestamente che utilizzando la semplice strumentazione di un foglio di calcolo è possibile riorganizzare e gestire una considerevole mole di dati rendendola fruibile, interpretabile e adattabile in relazione a molteplici scopi di analisi. Per la nostra esperienza infatti la strutturazione di un sistema di rilevazione dei dati e la progettazione di un maneggevole set di indicatori rappresenta di per sé un potente strumento di "apprendimento organizzativo", in quanto agevola la messa a fuoco delle variabili-chiave del sistema e assicura meccanismi di *feed-back* in grado di supportare la fase di analisi e quella decisionale.

Talvolta una chiara focalizzazione degli obiettivi, la capacità di elaborare i dati applicando semplici *tool* informatici e una buona dose di creatività possono sopperire almeno parzialmente ad alcuni dei problemi che assillano da decenni le amministrazioni locali e che spesso possono trasformarsi in alibi di comodo per non affrontare il cambiamento.

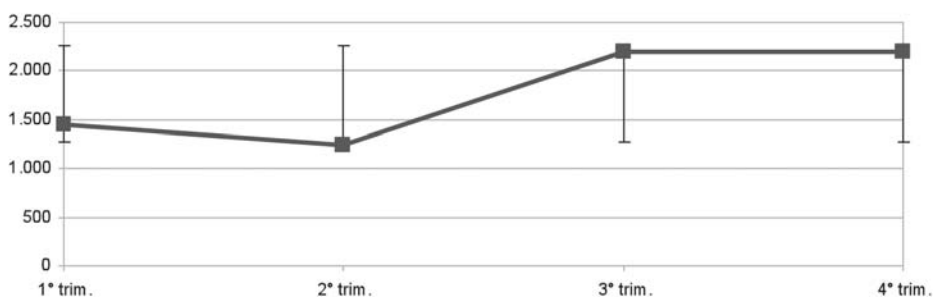
Il primo esempio proposto è dato da una rappresentazione che consente di effettuare un raffronto diacronico, sia in termini di andamento trimestrale e annuale che di confronto anno su anno di un singolo indicatore.

esperienza di successo > ricerca di metodo condiviso > interpretazione dei dati > riuso dei dati > dai dati agli indicatori > **ipotesi di cruscotto direzionale** > conclusioni

>> **TAB. 2 Trend annuale relativo al numero di pratiche APR concluse - anno 2009**

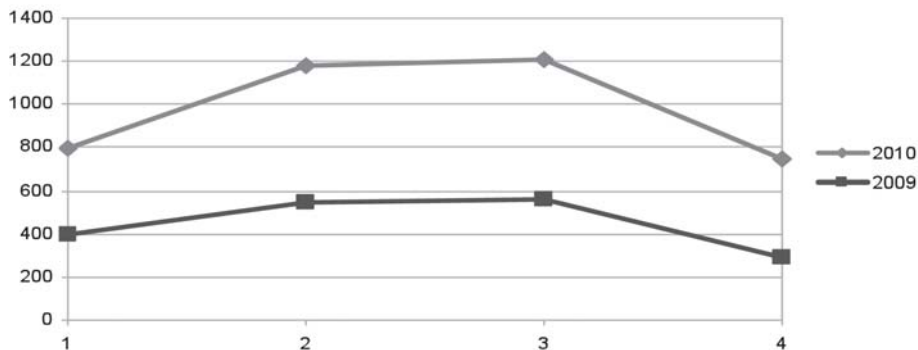
| ID MACRO PROCESSO | ID INDICATORE | DESCRIZIONE INDICATORE | 1° TRIM. | 2° TRIM. | 3° TRIM. | 3° TRIM. | TOTALE ANNO | VALORE MEDIO |
|-------------------|---------------|------------------------|----------|----------|----------|----------|-------------|--------------|
| APR_01 | QC002 | N. pratiche concluse | 1450 | 1239 | 2195 | 2195 | 7079 | 1770 |

APR - numero pratiche concluse - anno 2009



>> **TAB. 3 Raffronto trend annuale e andamento trimestrale indicatori 2009-2010**

| ID MACRO PROCESSO | ID INDICATORE | DESCRIZIONE INDICATORE | ANNO | 1° TRIM. | 2° TRIM. | 3° TRIM. | 3° TRIM. | MEDIA |
|-------------------|---------------|--|------|----------|----------|----------|----------|-------|
| ST_CIV_01 | QC026 | Aggiornamento del registro di nascita: num. atti formati | 2009 | 396 | 545 | 561 | 289 | 448 |
| | | | 2010 | 400 | 634 | 644 | 457 | 534 |



copiare fa bene alla performance



l'esperienza del Benchmarking Q-Club

PARTE SECONDA [CAPITOLO 4]

esperienza di successo > ricerca di metodo condiviso > interpretazione dei dati > riutilizzo dei dati > dai dati agli indicatori > **ipotesi di cruscotto direzionale** > conclusioni

Un secondo esempio è dato dal raffronto tra l'andamento medio di due anni. La variazione percentuale è poi tradotta in emoticons, al fine di fornire una immediata comprensione del miglioramento o peggioramento della performance.

>> **TAB. 4 Variazione percentuale media indicatori 2009-2010**

| ID MACRO PROCESSO | ID INDICATORE | DESCRIZIONE INDICATORE | 2009 MEDIA | 2010 MEDIA | VAR % 2009/2010 | ANDAMENTO |
|-------------------|---------------|---|------------|------------|-----------------|--|
| AIRE_01 | QC022 | Tempo medio di conclusione delle pratiche | 13 | 19 | 46,00% |  |
| AIRE_01 | QC023 | Percentuale pratiche concluse entro 20 giorni | 77,00% | 51,00% | -34,00% |  |

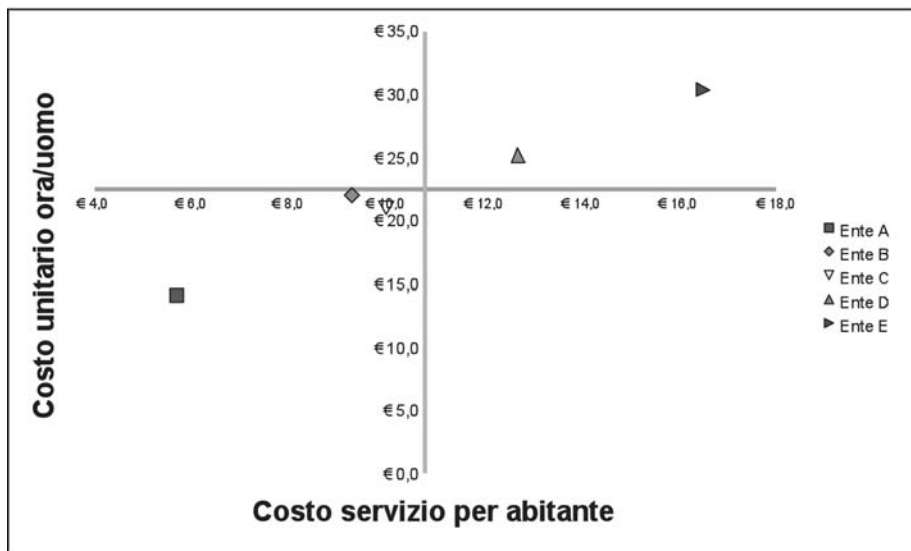
Infine, una modalità ulteriore di analisi è quella di incrociare due indicatori per ricavare una matrice di "posizionamento" degli enti costruita su assi cartesiani corrispondenti ai valori medi. Tale rappresentazione genera quattro quadranti corrispondenti a diversi posizionamenti relativi e introduce una prima possibile lettura di correlazione tra le variabili oggetto di analisi.

>> **TAB. 5 Matrice di posizionamento degli enti rispetto agli indicatori considerati**

| ENTE | COSTO DEL SERVIZIO PER ABITANTE RESIDENTE (EURO) | COSTO UNITARIO ORA/UOMO (EURO) |
|---------------------|--|--------------------------------|
| A | 5,7 | 14,1 |
| B | 9,3 | 22 |
| C | 10 | 21 |
| D | 12,7 | 25,2 |
| E | 16,5 | 30,4 |
| valore medio | 10,8 | 22,5 |

esperienza di successo > ricerca di metodo condiviso > interpretazione dei dati > riutilizzo dei dati > dai dati agli indicatori > ipotesi di cruscotto direzionale > **conclusioni**

>> FIG. 3 Matrice di posizionamento degli enti rispetto agli indicatori considerati



7. CONCLUSIONI

L'esperienza svolta attorno al tavolo sui servizi di anagrafe e di stato civile, oltre alla costruzione di un metodo di *benchmarking* riproponibile per la misurazione di performance di altri servizi erogati ai cittadini e alle imprese, ha consentito agli enti partecipanti di prendere coscienza degli ostacoli che a volte si possono incontrare presso gli uffici direttamente coinvolti nelle misurazioni.

Infatti, nonostante la ricercata condivisione dei responsabili sulle finalità generali del *benchmarking*, la rilevazione ha dovuto in più casi fare i conti con atteggiamenti di autoreferenzialità e di insufficiente motivazione a raccogliere dati e dimensioni, a torto ritenuti non significativi, ovvero di poco o nullo interesse per l'ufficio coinvolto.

Atteggiamenti di questo tipo sono piuttosto frequenti nelle realtà in cui la rilevazione degli indicatori è vissuta come

esperienza di successo > ricerca di metodo condiviso > interpretazione dei dati > riutilizzo dei dati > dai dati agli indicatori > ipotesi di cruscotto direzionale > **conclusioni**

adempimento formale e la centralità del cittadino utente non è patrimonio comune a tutto il personale.

Per questo è opportuno che l'ente aderente a un percorso di *benchmarking* sia pienamente consapevole di dover manifestare un forte ed esplicito sostegno al tavolo di benchmarking e ai colleghi direttamente incaricati della rilevazione, siano essi interni agli uffici coinvolti o appartenenti ai servizi di pianificazione e controllo o qualità di ente; in ogni caso deve essere chiarito che le misurazioni di performance, dopo il D.Lgs n. 150/2009, fanno ormai parte dei doveri di ufficio e rappresentano adempimento degli obblighi trasparenza di ogni Pubblica Amministrazione.

Nella prospettiva di piena attuazione del ciclo della performance negli enti è pertanto importante affiancare ad azioni di vertice, comunque necessarie nel breve periodo, azioni di motivazione e coinvolgimento di tutto il personale, sostenute con le leve della formazione e del sistema premiante.

Gli indicatori di performance dei servizi per l'infanzia

Caterina Pezzo

Comune di Venezia

1. GLI OBIETTIVI DEL BENCHMARKING SUI SERVIZI PER L'INFANZIA: OVVERO L'“ERBA DEL VICINO”

Quante volte ci siamo cimentati in progetti nuovi, impegnando cospicue risorse in termini di tempo, denaro e persone per scoprire che qualcun altro, anche non troppo lontano, nell'ufficio accanto, nell'ente della stessa regione, se non della stessa provincia, ha prodotto un lavoro simile? Quante volte abbiamo raccolto dati su un determinato servizio e ci siamo trovati nella difficoltà di valutare appieno la rispondenza del servizio agli obiettivi e ai destinatari in quanto privi di termini di paragone? Quante volte ci siano accontentati di analisi e considerazioni autoreferenziali?

Chi più, chi meno quotidianamente si approccia alle sue attività in due modi diametralmente opposti, entrambi dispendiosi e a volte inadeguati, vale a dire ripartendo da zero con progetti innovativi e sfidanti, con tutti i rischi di imboccare la strada sbagliata, o perpetuando nel tempo procedure collaudate con il rischio che siano anche superate e non più rispondenti alle esigenze di una utenza in continua evoluzione.

Vero è che da qualche parte bisogna iniziare (o continuare), ma perché allora non approfittare dell'esperienza di chi ha già ottenuto buoni risultati e imparare attraverso la condivisione? E come misurare questi risultati? E come fare anche meglio?

L'obiettivo, che i Comuni che partecipano al Q-Club si sono dati anche con il cantiere dedicato ai **servizi per l'infanzia** (più comunemente noti come Asilo nido), è di condividere una metodologia di misurazione comune e di individuare attraverso il confronto dei dati raccolti i punti di forza dei singoli da cui imparare, le debolezze da superare, le opportunità quali leve per migliorare e i rischi da evitare, senza dimenticare ciononostante le specifici-

tà geografiche, sociali e culturali di ciascun Ente locale. L'esigenza di aprirsi al dialogo per migliorare le singole organizzazioni e far compiere un balzo in avanti attraverso l'autoregolamentazione e rendendosi confrontabili prima all'interno del gruppo e quindi di fronte anche a possibili interlocutori esterni ha costituito la spinta propulsiva dei partecipanti al Q-Club ad avviare il progetto.

Forti anche dei risultati ottenuti con l'esperienza fatta precedentemente con i servizi demografici, si è proceduto quindi con la definizione di un percorso metodologico per la costruzione di un set di indicatori significativi e condivisi per monitorare e rendicontare l'efficacia e l'efficienza di un servizio d'impatto sulla cittadinanza come quello degli asili nido.

Un servizio che svolge un ruolo importantissimo come risorsa educativa per i bambini, per la famiglia e per la città: in particolare come contesto di crescita, come interlocutore attivo al bisogno di trovare una risorsa sicura a cui affidare quotidianamente e continuamente l'educazione e la cura dei figli, come spazio vitale di affermazione del diritto del bambino nell'ambiente urbano.

2. NUOVI BISOGNI, NUOVE SOLUZIONI, NUOVI STRUMENTI

I cambiamenti negli ultimi tempi nei ritmi sostenuti dai genitori per organizzare la propria vita lavorativa e familiare hanno inciso, e continuano a incidere, notevolmente sull'offerta relativa al mondo dell'educazione infantile.

Infatti, servizi per l'infanzia come gli asili nido stanno acquisendo sempre maggiore importanza sociale in tutta Europa per promuovere e favorire l'occupazione femminile e hanno risentito, anche in ambito normativo, di un forte impulso al miglioramento a livello sia quantitativo che qualitativo.

Fornire servizi per l'infanzia adeguati è un obiettivo comune a tutti i Paesi europei, tanto che anche l'Agenda di

Lisbona ha definito alcuni obiettivi espliciti riguardo alla loro fornitura.

Tuttavia, la loro diffusione non è uniforme all'interno degli Stati membri e in molti Paesi, tra cui l'Italia, si è ancora molto lontani dagli obiettivi.

La causa principale è da imputare soprattutto al fatto che tradizionalmente in Paesi come l'Italia l'accudimento dei bambini è prerogativa prevalente della famiglia e le strutture per l'infanzia sono concepite come un "doloroso" ripiego dove parcheggiare temporaneamente il proprio bambino mentre i genitori lavorano, piuttosto che come un'occasione per inserirlo in un ambiente che può favorire la socializzazione, l'integrazione, lo sviluppo e la crescita.

In questo scenario, alla normativa regionale italiana è stato demandato il delicato compito di regolare la legislazione degli asili nido del proprio territorio, per agevolare e promuovere i servizi pubblici e/o privati legati al mondo dell'educazione dell'infanzia e nel contempo dare risposte efficaci ai bisogni di una società in continua evoluzione.

Diventa quindi fondamentale per le Amministrazioni locali analizzare tutte quelle variabili che vanno a incidere sulla sua capacità di offrire un servizio di asilo nido adeguato al contesto territoriale, sociale ed economico in cui insiste e valutare le possibilità di miglioramento ed estensione del servizio stesso.

3. GLI STRUMENTI

Le amministrazioni comunali aderenti al Q-Club, nonostante le **differenze che normano a livello regionale l'offerta educativa**, caratterizzando potenzialmente livelli qualitativi e quantitativi diversi per il servizio di asilo nido, si sono impegnate a confrontarsi riconducendo i dati di cui sono in possesso ad una stessa chiave di lettura.

La prima difficoltà incontrata al tavolo di apertura dei lavori dell'ottobre 2009 nella sede del Comune di Milano, organizzato dai referenti dei Comuni aderenti all'iniziativa,

è stata quella di concordare su che cosa si intendeva per “Asilo nido” e definirne le caratteristiche per individuare i contorni entro cui muoversi per la raccolta dei dati e su cui confrontarsi.

Anche perché il servizio di asilo nido è soggetto a normative regionali che vanno a definire un “prodotto” diverso a seconda della regione in cui è insediato.

Per avere maggiori garanzie sulla bontà dell'*anamnesi* del contesto e della sua conseguente analisi, sono stati coinvolti da subito i referenti dei servizi educativi di ciascun Comune.

La loro partecipazione ai lavori è stata preziosa in quanto ha portato l'esperienza diretta dei detentori non solo delle informazioni di contesto, ma anche degli ostacoli e delle implicazioni di ordine tecnico-gestionale e politico.

Il loro coinvolgimento è stato, inoltre, ritenuto dai coordinatori un approccio necessario affinché il progetto avesse reali margini di operatività in special modo nella sua fase attuativa.

Si è così convenuto che per Asilo nido si intende quel servizio offerto in modo continuativo dall'ente locale, quale gestore diretto, o per suo conto da altra organizzazione accreditata, convenzionata o appaltatrice, rivolto ai bambini in età compresa tra i 3 mesi e i 3 anni, escludendo quindi eventuali servizi integrativi, come i servizi educativi e di cura a domicilio.

Si è proceduto, quindi, alla individuazione condivisa di un set di indicatori, quanti e qualitativi, riferiti all'anno scolastico 2008/2009, attraverso cui misurare il grado di efficacia ed efficienza del servizio di Asilo nido offerto a una popolazione complessiva che variava al 31/12/2009 dai 1.294.503 abitanti del Comune di Milano ai 114.236 abitanti del Comune di Trento, a fronte di una popolazione potenziale di bambini da 0 a 3 anni che andava alla stessa data dalle 47.143 unità di Milano alle 3.048 unità di Bergamo.

>> **FIG. 1 Contesto di analisi dei potenziali fruitori dei servizi per l'infanzia**

| | COMUNI | | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| | Modena | Torino | Trento | Venezia | Bergamo | Milano |
| Popolazione residente al 31.12.2008 risultante dai registri anagrafici | 181.807 | 909.345 | 114.236 | 270.098 | 117.890 | 1.294.503 |
| Popolazione potenziale: tutti i bambini da 0 a 3 anni al 31.12.2008 | 5.109 | 23.838 | 3.357 | 6.202 | 3.048 | 47.143 |

Nota: tutti i bambini nati dal 01/01/2006 al 31/12/2008

Il lavoro prima di ricognizione e poi di scrematura degli indicatori è stato il frutto di un accurato dibattito tra i referenti dei Comuni del Q-Club nel tentativo di preservare l'identità delle singole realtà locali e nel contempo ottenere un complesso di dati che fossero davvero significativi ai fini della misurazione e sostenibili ai fini del miglioramento e delle opportunità.

4. I RISULTATI

Così i tratti distintivi, fatti di necessità socio-geografiche, di accordi decentrati, o più semplicemente di definizioni e convenzioni come, per fare un esempio, la mera identificazione dei piccoli utenti che in alcuni Comuni vengono distinti in lattanti-semidevezzi-divezzi, in altri in piccoli-medi-grandi e in altri ancora per fasce d'età non sempre coincidenti, oppure le differenze negli orari e nei periodi di apertura del servizio, o ancora il numero di ore dedicate dagli educatori alle attività cosiddette *frontali* (in aula) e *non frontali*, e infine la definizione della spesa, hanno impegnato il gruppo in un interessante e fruttuoso lavoro istruttorio per l'individuazione degli indicatori da sottoporre a confronto. In particolare i dati su cui il gruppo sta lavorando riguardano principalmente:

- il contesto;
- le caratteristiche funzionali;

- l'offerta;
- la domanda;
- le entrate;
- le spese.

Tra i dati di contesto, vi sono informazioni riguardanti la popolazione residente e la popolazione potenziale degli asili nido

Mentre tra le caratteristiche funzionali, ci si è focalizzati su:

- le giornate di apertura;
- il numero di funzionari (personale psicopedagogista);
- il numero di educatori;
- il numero di ore teoriche degli educatori assegnati al servizio;
- il numero degli esecutori;
- il numero di ore di docenza, di non docenza e di dialogo con le famiglie;
- le ore di assenza degli educatori;
- lo spazio disponibile per utente.

Per quanto riguarda l'offerta e la domanda, si è valutato:

- il numero di posti disponibili, distinguendo tra servizio a gestione diretta, in appalto o in convenzione e/o accredito;
- il livello di domanda in relazione all'utenza potenziale;
- il grado di accoglimento finale della domanda espressa;
- il grado di soddisfazione rispetto alla domanda all'inizio dell'anno scolastico;
- il tasso di rinuncia al servizio;
- il grado di effettivo utilizzo dei posti disponibili.

E infine rispetto alle voci di spesa e di entrata, il confronto verte in particolare su:

- il grado copertura delle spese con entrate totali;
- il grado copertura delle spese con entrate da utenza;
- la tariffa media degli utenti paganti;

- la quota di utenti esonerati dal pagamento;
- il trend della spesa;
- l'incidenza della spesa totale per iscritto.

Un esempio di utile raffronto tra i dati dei servizi considerati è la capacità di risposta alla domanda potenziale che i comuni possono mettere in atto con i servizi offerti. Questo è un importante macro-indicatore della copertura del servizio.

La figura che segue illustra il confronto effettuato sui dati forniti dai comuni che hanno lavorato a questo cantiere di sperimentazione.

>> **FIG. 2 Grado di copertura della domanda da parte dei servizi per l'infanzia**

Posti disponibili ad inizio anno scolastico 2008/2009 distinti per tipologia di gestione e tempo pieno/part-time rapportati alla popolazione potenziale (bambini nati dal 01/01/2006 al 31/12/2008)

| | TOT/ Pop. Pot. | TOT/ Pop. Pot. | TOT/ Pop. Pot. | TOT/ Pop. Pot. | TOT/ Pop. Pot. | TOT/ Pop. Pot. |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Gestione diretta | 13,29% | 14,60% | 15,05% | 15,66% | 18,93% | 19,77% |
| In appalto | 3,28% | 12,84% | 3,25% | 1,04% | 0,29% | 4,74% |
| Convenzionati con il comune (con fondi pubblici) | 0,82% | 0,03% | 2,53% | 1,20% | 0,00% | 9,20% |
| TOTALE | 17,39% | 27,46% | 20,82% | 17,90% | 19,22% | 33,71% |
| Posti a gestione privata (senza contribuzione economica comunale) - Nidi privati con o senza accreditamento | 15,75% | 6,55% | 0,00% | 8,10% | 5,48% | 5,01% |
| TOTALE COMPLESSIVO | 33,14% | 34,02% | 20,82% | 26,01% | 24,70% | 39,71% |

La raccolta dei dati è tuttora in corso e richiede il continuo riallineamento dei partecipanti al fine di evidenziare even-

tuali discrepanze nell'interpretazione delle informazioni e di facilitare il lavoro dei singoli. Una volta conclusa anche questa impegnativa fase, si procederà con la fase di analisi dei risultati, e in particolare degli scostamenti, che consentirà a ciascun Comune di valutare nuove strategie volte al miglioramento continuo.

Anche se i Comuni aderenti al Q-Club non possono essere considerati omogenei per le loro caratteristiche geografiche e per densità di popolazione e il raffronto per certi aspetti può risentirne, si è sperimentato con successo, nel corso dei nostri incontri periodici, che la partecipazione a questi momenti di condivisione e di comparazione contribuisce notevolmente alla discussione e a far emergere i punti di forza e soprattutto i punti di debolezza e le eventuali opportunità di sviluppo prima mai considerati.

>> **FIG. 3** Grado di ampiezza del servizio (giornaliero e annuo)

Numero ore standard di servizio giornaliero e giorni annui di apertura effettiva per ciascun tipo di gestione (dal 1/09 al 30/06)

| | Apertura A | | Apertura B | | Apertura C | | Apertura D | | Apertura E | |
|--|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|
| | Numero ore | Numero giorni | Numero ore | Numero giorni | Numero ore | Numero giorni | Numero ore | Numero giorni | Numero ore | Numero giorni |
| | J | K | J | K | J | K | J | K | J | K |
| Gestione diretta | 8,5 | 198 | 10 | 190 | 10 | 218 | 9 | 190 | 9,5 | 216 |
| In appalto | 8,5 | 198 | 10 | 190 | 10 | 218 | 9 | 195 | 9,5 | 216 |
| Convenzionati con il comune (con fondi pubblici) | 8,5 | 198 | 10 | 190 | 10 | 218 | 9 | 195 | 10 | 198 |
| Numero medio di apertura | 8,5 | 198,0 | 10,0 | 190,0 | 10,0 | 218,0 | 9,0 | 193,3 | 9,7 | 210,0 |

Nota: Numero ore standard di servizio giornaliero (conteggiando, se presente l'anticipo dell'orario di ingresso dalle 7,30 fino al termine del normale orario, escluso cioè eventuale prolungamento con iscrizione a parte)
Da calcolare dall'apertura sino al termine dell'anno scolastico (indicativamente dall'01/09 al 30/06) cui i bambini accedono con iscrizione unica.

Grazie al confronto dei risultati, infatti, saranno evidenziati i risultati migliori per ciascun fattore preso in esame e ogni singola Amministrazione potrà fare importanti riflessioni e valutare, nell'ambito della propria realtà politico-organiz-

zativa, eventuali aree di intervento, smussando ostacoli puramente tecnico-organizzativi o rivedendo le proprie strategie a favore di una maggiore efficienza ed efficacia. I responsabili dei servizi di Asilo nido dei diversi Comuni potranno *finalmente* copiare dai più virtuosi e trasferire nella propria realtà, in toto o parzialmente, pratiche o accorgimenti sperimentati con successo da altri.

Copiare, insomma, diventa all'interno del Q-Club un modo per crescere insieme, diventa un luogo dove dare e ricevere, dove portare la propria esperienza e arricchirsi prendendo da quella degli altri, dove mettersi in discussione ed essere propositivi per “portare a casa” tutto ciò che può essere utile a migliorare la performance.

Gli indicatori relativi alle politiche di gestione del personale

Maria Teresa Severini e Daniela Migliozi
Comune di Modena

1. LA GENESI DEL RAPPORTO DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI GESTIONE DEL PERSONALE PRESSO IL COMUNE DI MODENA

Il gruppo di lavoro sulle **Politiche di gestione del personale** ha origine dall'attività del settore personale del Comune di Modena che, a partire dall'anno 2005, ha avviato la raccolta sistematica di un insieme di dati e di indicatori relativi alla gestione del personale.

L'obiettivo di tale analisi è stato duplice: costruire un sistema di monitoraggio basato su indicatori di performance al fine di rendere disponibile periodicamente un set di misure **utile sia ai processi direzionali** interni al settore, **sia ai processi decisionali** relativi alle politiche di gestione delle risorse umane dell'ente.

Ai fini del processo di analisi si è proceduto per prima cosa a individuare e isolare le dimensioni chiave della performance dell'organizzazione-comune in tema di gestione del personale, inteso quale *risorsa strategica di un'organizzazione che eroga servizi*.

In secondo luogo, si è proceduto a definire un set di indicatori di performance rispetto a ciascuna dimensione individuata. Ciò è avvenuto peraltro in assenza di esperienze di analisi e valutazione delle politiche del personale consolidate in altri enti. I confronti finora esistenti – per quanto riguarda il Comune di Modena – sono stati impostati con riferimento alla tecnica dell'over-time = confronto fra dati e indicatori in un'ottica diacronica (risultati degli anni precedenti) e con riferimento ad alcuni dati e indicatori ricavati dal Rapporto dell'osservatorio sulle riforme amministrative, sulle strutture organizzative e sulle politiche del personale della Regione Emilia-Romagna e dal Conto annuale della Ragioneria dello Stato.

Ciò che mancava è quindi un raffronto con l'esterno, in particolare un'analisi comparativa con altre realtà "simili" e un'analisi del posizionamento rispetto a quanto realizzato da organizzazioni paragonabili; in sintesi processi di benchmarking.

Di qui la decisione di proporre questo filone di indagine quale Piano di lavoro del Benchmarking Q-Club per l'anno 2010, insieme all'analisi degli indicatori sugli asili nido.

Similmente ad altri lavori svolti dai membri del Q-club, anche rispetto all'ambito qui in questione, l'obiettivo di partenza del gruppo è stato quello di condividere una metodologia di misurazione comune, raccogliere dati/indicatori confrontabili, individuare attraverso il confronto i punti di forza e di criticità delle diverse realtà locali.

Il primo passaggio è stato quindi quello di definire un percorso metodologico comune per la definizione di un set di indicatori significativi e condivisi per monitorare e rendicontare le politiche del personale.

Il lavoro di analisi svolto dal gruppo è infatti iniziato con una disamina e una selezione del Rapporto di gestione del Comune di Modena che ha visto coinvolti non solo i membri del Q-Club ma anche i referenti della funzione risorse umane di ogni ente.

L'idea che ha guidato il gruppo è stata quella secondo cui fosse necessario, quantomeno in una prima fase di approccio, selezionare nell'ambito del rapporto del Comune di Modena i dati e gli indicatori ritenuti più significativi e utili anche ai fini del confronto.

Inoltre l'obiettivo era anche di non rendere eccessivamente oneroso il lavoro di raccolta dati per gli altri enti che dovevano impiantare ex novo il sistema di monitoraggio e valutazione.

2. L'IMPIANTO DEGLI INDICATORI

La risultanza è stata la definizione di un set di dati indicatori comune (per un totale di circa 50 tabelle) suddivise nelle seguenti sezioni:

- **dati di contesto**
- **dotazione organica**
- **spesa del personale**
- **fondo contrattazione decentrata**
- **retribuzioni e incentivi**
- **formazione del personale**
- **benessere organizzativo**

Dati di contesto

I dati di contesto sono necessari per poter costruire indicatori corretti e interpretarli adeguatamente. Le informazioni di base che caratterizzano le differenti realtà locali sono:

- il numero di abitanti del comune;
- l'assetto direzionale dell'ente;
- il rapporto dipendenti tempo indeterminato/numero abitanti;
- il rapporto dirigenti a tempo indeterminato e a tempo determinato/ abitanti;
- il rapporto dirigenti a tempo indeterminato e a tempo determinato/numero dipendenti a tempo determinato;
- l'elenco dei servizi esternalizzati, cioè non a gestione diretta dell'ente Comune;
- alcuni dati del bilancio comunale relativi al titolo 1 – Spesa corrente che indicano le voci relative a: Istruzione (con nidi), Sociale (escluso nidi), Cultura, Polizia locale, Territorio e Ambiente.

Dotazione organica

Scopo di questa sezione è definire un quadro d'insieme sulla consistenza e le caratteristiche del personale a tempo indeterminato e determinato, con un approfondimento

in termini di analisi di genere, part-time e assenze. I dati riguardano:

- i posti previsti in dotazione;
- il grado di copertura della dotazione organica con personale a tempo indeterminato per categoria giuridica compresi i dirigenti;
- la distribuzione del personale a tempo indeterminato presente al 31.12 per genere (M-F) e per categoria giuridica;
- i tassi di utilizzo del part-time per categoria e genere;
- il personale in servizio per tipologie di contratto;
- la distribuzione degli assunti nell'anno 2009 per tipologia di reclutamento;
- il monitoraggio assenze anno 2009 con riferimento alla tabella mensile del monitoraggio assenze ai sensi della L.69/2009 art. 21.

Spesa del personale

I dati relativi a questa sezione concernono:

- l'incidenza delle spese del personale a tempo indeterminato e a tempo determinato sulle spese correnti;
- altri indicatori di spesa quali le spese per il personale dirigente a tempo indeterminato e determinato, le spese per il personale a tempo indeterminato, le spese per il personale a tempo determinato, le spese per il solo personale co.co.co.;
- i costi medi di personale con riferimento alla spesa totale del personale a tempo indeterminato compresi dirigenti, alla spesa personale a tempo indeterminato esclusi dirigenti, alla spesa personale a tempo determinato escluso dirigenti, alla spesa media per dirigenti a tempo indeterminato e tempo determinato e rapportando tutti i succitati valori agli anni uomo del personale preso in considerazione.

Fondo contrattazione decentrata

Scopo della sezione è definire dati e indicatori rappresentativi delle politiche del personale in tema di erogazione

genesi monitoraggio e valutazione gestione del personale > **impianto indicatori** > esempi di benchmarking > considerazioni

di salario accessorio. Nello specifico i dati concernono i seguenti aspetti:

- le percentuali delle risorse aggiuntive inserite nel fondo della contrattazione decentrata (con riferimento alla scheda informativa n. 2 – conto annuale);
- l'utilizzo del fondo tra le differenti voci di destinazione dello stesso (con riferimento alla tabella n. 15 – conto annuale);
- le risorse del fondo con indicazione dell'articolazione tra parte fissa e parte variabile;
- la quantificazione della quota del fondo pro-capite (totale fondo/totale dipendenti a tempo indeterminato e a tempo determinato).

Retribuzioni e incentivi

La sezione è articolata in diverse sottosezioni: da una parte il personale dirigente, dall'altra il personale incaricato di posizione organizzativa e infine il personale di comparto. Nello specifico i dati afferiscono:

- la distribuzione di dirigenti a tempo indeterminato e tempo determinato nelle fasce di retribuzione di posizione;
- alcuni indicatori relativi ai livelli di retribuzione di posizione dei dirigenti: media e mediana delle retribuzioni di posizione, valore massimo e minimo delle retribuzioni di posizione, varianza retribuzioni di Posizione;
- la distribuzione dei dirigenti nelle fasce di retribuzione di risultato;
- alcuni indicatori relativi ai livelli di retribuzione di risultato dei dirigenti;
- l'incidenza della retribuzione di posizione e risultato dirigenti sulla retribuzione totale.

Rispetto alle **posizioni organizzative** i dati sono riferiti a:

- Il numero di posizioni istituite rispetto al numero dei dipendenti in servizio;
- il numero di incaricati di sul totale dipendenti a t.ind. (esclusi dirigenti);

- la distribuzione degli incaricati di P.O. nelle fasce della retribuzione di posizione;
- gli Indicatori relativi ai livelli di retribuzione di posizione delle P.O.;
- la distribuzione incaricati di P.O. nelle fasce di retribuzione di risultato;
- gli Indicatori relativi ai livelli di retribuzione risultato delle P.O.;
- l'incidenza retribuzione di posizione e risultato delle P.O. sulla retribuzione totale.

Rispetto alle **progressioni orizzontali** le informazioni sono riguardanti:

- i criteri di selettività utilizzati per le progressioni orizzontali (si veda scheda informativa n. 2 monitoraggio del contratto integrativo);
- il numero progressioni effettuate, il numero dipendenti aventi i requisiti, le percentuali rispetto ai dipendenti in servizio;
- la distribuzione dei dipendenti a tempo indeterminato suddivisi per categoria e posizione economica.

Gli **incentivi produttività** sono indagati rispetto alle seguenti dimensioni:

- i criteri di valutazione adottati per erogare la produttività (scheda informativa n. 2 monitoraggio del contratto integrativo);
- il numero di dipendenti che hanno percepito incentivo di produttività rispetto al totale dei dipendenti in servizio;
- le medie degli incentivi di produttività erogati per categoria giuridica (produttività collettiva e individuale);
- il peso percentuale relativo delle due quote (individuale e collettiva) sul totale della produttività;
- il numero dipendenti beneficiari del valore minimo della quota di produttività individuale e collettiva;
- il numero dipendenti beneficiari del valore massimo della quota di produttività individuale e collettiva;
- la varianza della produttività.

genesì monitoraggio e valutazione gestione del personale > **impianto indicatori** > esempi di benchmarking > considerazioni

Infine rispetto ad **altri compensi** previsti dal CCNL, le informazioni riguardano:

- i compensi relativi alla responsabilità dei funzionari di categoria D con riferimento al numero dipendenti che nell'anno 2009 hanno percepito il compenso in oggetto in rapporto al numero dei dipendenti totali di categoria D al 31.12 e la media del compenso erogato;
- i compensi per disagi e compensi per responsabilità categoria A, B e C con riferimento al numero dei dipendenti che nell'anno 2009 hanno percepito disagio-responsabilità in rapporto al totale dei dipendenti al 31.12 e la media del compenso di disagio-responsabilità erogato.

Formazione del personale

Nell'ambito della formazione del personale si è deciso di dare prioritariamente spazio alla raccolta dei dati che riguardano sia le modalità di gestione della formazione nell'ambito della più complessiva gestione delle risorse umane sia, sotto vari aspetti, il complesso dell'offerta formativa nei singoli enti locali.

I dati raccolti ineriscono tutta la formazione interna ed esterna dei Comuni del Q-Club ovvero tutti quei corsi che vengono svolti internamente (in house) agli enti o con docenti interni o con docenti/società di formazione esterni e tutti i corsi svolti "a catalogo".

Nella prima parte vengono raccolti alcuni dati di "contesto" che sono finalizzati a sapere:

- se vi è una struttura deputata alla formazione;
- se sì, che dotazione organica;
- se sì, quali funzioni ha assegnate, ovvero se si occupa di tutta la formazione dell'ente solo dei corsi interni, solo corsi trasversali ecc.

Seguono alcune tabelle di dati utili per costruire i minimi comun denominatori degli indicatori successivi:

- n. totale delle iniziative (titoli) realizzate;
- n. totale di edizioni dei corsi;
- n. totale gg. di formazione erogata;

- n. totale ore di formazione erogata;
- costo complessivo per le docenze (spese sostenute per le docenze dei corsi di formazione).

Segue una serie articolata di indicatori volta a indagare: l'incidenza delle partecipazioni ai corsi di formazione, i costi medi, i livelli medi di gradimento, i valori medi di durata e articolazione dell'offerta formativa.

Benessere organizzativo

Rispetto al benessere organizzativo la dimensione tipicamente qualitativa della tematica in oggetto ha orientato il gruppo a raccogliere tra i dati quantificabili solo i seguenti. Con riferimento agli anni 2004-2009:

- il numero di indagini di ascolto/clima svolte;
- le attività di formazione sul tema benessere;
- l'apertura di sportelli di ascolto;
- gli interventi di sostegno settoriali.

Inoltre è stato deciso di attivare un apposito tavolo di confronto fra i membri del Q-Club e i rappresentanti della funzione qui interessata per un approfondimento e un benchmarking di natura qualitativa su questo tema.

3. ALCUNI ESEMPI DI BENCHMARKING

Rispetto a tutte le precedenti sezioni di indagine, a oggi è stata completata la raccolta dei dati, che fanno tutti riferimento **all'anno 2009**.

I dati sono stati già immessi nelle tabelle di confronto, le quali sono state parzialmente adeguate anche nella fase di raccolta dei dati. In alcuni casi, i dati devono essere nuovamente corretti o integrati, poiché già da questo primo livello di benchmarking emergono alcune differenze non plausibili che stanno a indicare un "difetto" di costruzione del singolo dato/indicatore. Tuttavia, già in questa prima fase, la lettura dei dati permette di formulare considerazioni molto interessanti rispetto alle differenti scelte

genesi monitoraggio e valutazione gestione del personale > impianto indicatori > esempi di benchmarking > considerazioni

gestionali, in tema di personale, che stanno a monte delle informazioni rappresentate nelle tabelle e che riguardano tutte le aree analizzate: ad esempio, la diversa consistenza della dotazione organica che mette in luce gestioni differenti dei servizi (esternalizzazioni vs internalizzazioni di servizi); i multiformi assetti direzionali (n. dirigenti/n. posizioni organizzative/n. dipendenti) che identificano scelte organizzative eterogenee; distribuzioni differenziate quantitative e qualitativamente dei fondi incentivanti che indicano approcci gestionali con finalità anche difformi; offerte formative rispetto alle quali vengono fatti investimenti di risorse economiche, temporali anche dissimili tra loro ecc. Qui di seguito vengono riportate alcune tra le tabelle di confronto più significative per ognuna delle aree di indagine sopra elencate.

Dati di contesto

Rispetto ai dati di contesto, indicativo risulta essere l'indicatore riportato nella tabella 1: mentre l'incidenza del numero dei dipendenti (dipendenti a tempo indeterminato e dirigenti a tempo indeterminato e determinato) rispetto al numero di abitanti ha un'oscillazione massima di 0,50 punti percentuali (quindi complessivamente vi è una media di 1,11 dipendente ogni 100 abitanti), il rapporto fra dirigenti e dipendenti, la cui media è di 2,12 (2 dirigenti ca ogni 100 dipendenti) mostra sicuramente una variabilità più marcata. L'assetto direzionale degli enti risulta quindi essere quantitativamente differente, passando, per quanto concerne il rapporto dirigenti/dipendenti da valori di 4,27 (Comune B) a valori di 0,68 (Comune F).

>> TAB. 1 Dati di contesto

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Rapporto % dipendenti e dirigenti/abitanti | 1,07 | 0,97 | 1,16 | 0,81 | 1,31 | 1,21 |
| Rapporto % dirigenti/dipendenti | 2,09 | 4,27 | 2,32 | 1,72 | 2,17 | 0,68 |

Questo dato può essere letto in correlazione con gli altri indicatori rappresentativi dell'assetto direzionale e, nello specifico, quelli afferenti le posizioni organizzative, i quali, anche in questo caso, illustrano assetti direzionali difformi (si veda tabella 2).

Rispetto all'incidenza del numero di P.O. sul totale dei funzionari, il comune A registra il valore in assoluto più basso e si passa da valori di 8,2 a valori di 26,1.

Rispetto al totale dei dipendenti si passa da 1,5 a 6,6 P.O. ogni 100 dipendenti.

Rispetto invece al rapporto P.O./dirigenti, il Comune F, che ha la minor incidenza dei dirigenti rispetto al totale dei dipendenti, è quello che registra il rapporto più elevato tra P.O. e dirigenti: 1 P.O. ogni 4 dirigenti.

>> **TAB. 2 Incidenza del numero degli incaricati di p.o.**

| COMUNI | A | C | D | E | F |
|---|-----|------|------|------|------|
| % degli incaricati di po sui dip. di cat.D | 8,2 | 24,0 | 26,1 | 14,1 | 14,6 |
| % degli incaricati di po sul totale dipendenti a t.i. | 1,5 | 6,6 | 5,7 | 3,6 | 2,8 |
| rapporto numero po/numero dirigenti a t.i. e t.d. | 0,7 | 2,8 | 3,1 | 1,7 | 4,0 |

La dotazione organica

Tra gli indicatori più significativi, la percentuale di copertura della dotazione organica riportata in tabella 3, ottenuta dividendo il numero dei posti coperti per ciascun categoria giuridica per il numero dei posti previsti, moltiplicato per cento, indica, per la quasi totalità degli enti una percentuale molta alta che supera il 90% quale dato complessivo fino ad arrivare a una copertura quasi totale dei posti previsti nel caso del Comune C.

L'analisi di dettaglio rispetto alle singole giuridiche evidenzia, anche nell'ambito del medesimo ente, andamenti differenti: ad esempio, nel Comune F si passa da coperture quasi totali relativamente ai posti dirigenziali (85%) a coperture nettamente più basse per la categoria A (54%).

>> **TAB. 3 Percentuale della copertura della dotazione organica con personale a tempo indeterminato per categoria giuridica**

| COMUNE A | | | | | | COMUNE B | | | | | | COMUNE C | | | | | |
|----------|------|------|------|------|-------------|----------|------|------|------|-------|-------------|----------|-------|------|------|------|-------------|
| a | b | c | d | dir | TOT. | a | b | c | d | dir | TOT. | a | b | c | d | dir | TOT. |
| 85,1 | 94,1 | 96,5 | 95,0 | 64,4 | 94,5 | 96,0 | 95,3 | 98,7 | 82,2 | 100,0 | 94,6 | 100,0 | 100,0 | 99,9 | 99,7 | 81,3 | 99,4 |
| COMUNE D | | | | | | COMUNE E | | | | | | COMUNE F | | | | | |
| a | b | c | d | dir | TOT. | a | b | c | d | dir | TOT. | a | b | c | d | dir | TOT. |
| 100,0 | 98,4 | 97,9 | 90,3 | 94,1 | 96,6 | 92,4 | 87,3 | 93,2 | 89,1 | 93,5 | 90,2 | 54,1 | 83,1 | 92,2 | 82,5 | 57,8 | 85,0 |

Nella tabella 4 viene riportata la distribuzione in percentuale del personale presente a tempo indeterminato nelle differenti categorie giuridiche; le differenze sono alquanto significative e certamente collegate anche alle modalità di gestione dirette e indirette dei servizi alla persona; a titolo esemplificativo, nel Comune A la percentuale maggiore riguarda il personale di categoria C con un valore del 55% mentre in altri enti la stessa categoria giuridica ha percentuali del 22%.

Lo stesso dicasi per le altre categorie giuridiche che esprimono valori differenti negli enti, a eccezione dei dirigenti.

>> **TAB. 4 Distribuzione percentuale del personale presente a tempo indeterminato per categoria giuridica**

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|---------------|--------------|--------------|--------------|---|--------------|--------------|
| A | 4,1 | 19,5 | 0,4 | | 9,6 | 3,6 |
| B | 19,6 | 47,0 | 13,3 | | 30,5 | 29,3 |
| C | 55,3 | 22,4 | 56,0 | | 33,0 | 46,8 |
| D | 19,5 | 10,6 | 28,3 | | 25,0 | 19,6 |
| Dir | 1,5 | 0,5 | 2,1 | | 1,9 | 0,7 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | | 100,0 | 100,0 |

Il dato relativo al personale in servizio per tipologie di contratto indicato in tabella 4bis in distribuzione percentuale

ci illustra, tra le altre cose, anche le scelte che ogni ente ha fatto in tema di modalità di copertura della dotazione organica e quindi del fabbisogno di personale. Il ricorso a contratti a tempo indeterminato non rappresentano infatti l'unica forma, sebbene costituiscano per tutti gli enti quella maggiormente rappresentata. Nel dettaglio, si evince che:

- i dirigenti con contratti a tempo determinato passano da valori minimi dello 0,69 fino a percentuali del 3,55%;
- molto bassi sono i valori in generale relativi ai contratti art. 110 e anche alle co.co.co.;
- sono più consistenti i valori afferenti il tempo determinato per sostituzioni o esigenze straordinarie la cui media è del 3,7%;
- Il ricorso al lavoro interinale è presente solo in quattro enti; in due casi inoltre con valori poco significativi (0,02 e 0,27).

>> **TAB. 4 BIS Distribuzione percentuale del personale per tipologie di contratto**

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Personale a tempo indeterminato non dirigente | 86,47 | 89,84 | 92,68 | 92,45 | 91,16 | 95,75 |
| Personale a tempo indeterminato dirigente | 1,40 | 3,55 | 1,99 | 1,76 | 1,61 | 0,69 |
| Personale dirigente a tempo determinato a copertura di posti vacanti | 0,53 | 0,19 | 0,20 | | 0,20 | 0,26 |
| Personale a tempo determinato con contratti ex articolo 110 | 1,20 | | 0,03 | 0,09 | | 0,15 |
| Personale assunto in co.co.co. | 1,88 | 1,31 | 1,26 | | 0,19 | 0,24 |
| Personale a tempo determinato per sostituzioni o esigenze straordinarie | 4,19 | 4,09 | 3,55 | 1,67 | 6,55 | 2,38 |
| Personale con contratto interinale | 3,28 | | | 3,65 | 0,02 | 0,27 |
| Altro personale a td (art.90, contratti di formazione lavoro...) | 1,05 | 1,03 | 0,29 | 0,38 | 0,28 | 0,26 |
| Totale | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

genesi monitoraggio e valutazione gestione del personale > impianto indicatori > esempi di benchmarking > considerazioni

Il personale

La distribuzione del personale a tempo indeterminato presente al 31.12 per genere (M-F) e per categoria giuridica illustrata in tabella 5 indica che l'incidenza sul totale di dipendenti del numero delle donne risulta essere un dato molto variabile fra i comuni messi a confronto: si passa dal 74% del Comune A al 54% del Comune B.

Inoltre, fra le diverse categorie giuridiche di inquadramento dei dipendenti le percentuali di incidenza non si discostano in maniera ampia, tranne che per ciò che riguarda le percentuali delle donne tra i dirigenti, che risultano invece essere nettamente inferiori passando da un minimo di 18,7% a un massimo del 34%.

>> **TAB. 5 Incidenza percentuale del numero delle donne e degli uomini sul totale dei dipendenti per categoria giuridica**

| COMUNI | A | | | | | | B | | | | | | C | | | | | |
|------------------|------|------|------|------|------|-------------|------|------|------|------|------|-------------|------|------|------|------|------|-------------|
| | a | b | c | d | dir | TOT. | A | b | c | d | dir | TOT. | a | b | c | d | dir | TOT. |
| % donne/tot*100 | 68,7 | 74,8 | 78,6 | 64,1 | 34,4 | 74,0 | 62,3 | 42,0 | 66,8 | 65,0 | 20,0 | 53,9 | 72,7 | 62,1 | 70,2 | 57,1 | 23,0 | 64,4 |
| % uomini/tot*100 | 31,2 | 25,2 | 21,3 | 35,8 | 65,5 | 26,0 | 37,6 | 57,9 | 33,2 | 34,9 | 80,0 | 46,1 | 27,3 | 37,8 | 29,8 | 42,9 | 76,9 | 35,6 |
| | D | | | | | | E | | | | | | F | | | | | |
| | a | b | C | d | dir | TOT. | A | b | c | d | dir | TOT. | A | B | c | D | Dir | TOT. |
| % donne/tot*100 | 25,0 | 62,4 | 63,1 | 60,7 | 18,7 | 61,2 | 73,8 | 49,5 | 59,4 | 55,7 | 31,0 | 56,3 | 68,8 | 62,7 | 62,8 | 69,1 | 32,7 | 64,0 |
| % uomini/tot*100 | 75,0 | 37,8 | 36,9 | 39,4 | 81,5 | 38,8 | 26,2 | 50,5 | 40,6 | 44,3 | 68,9 | 43,7 | 31,1 | 37,2 | 37,2 | 30,9 | 67,2 | 35,9 |

In tabella 6 sono riportati i tassi di utilizzo del part-time per categoria e genere con riferimento ai seguenti indicatori:

- l'incidenza percentuale del numero dei part-time sul totale dei dipendenti: in questo caso, si passa da un valore minimo di 8% (Comune F) a un massimo di circa il 22% (Comune D);
- l'incidenza del numero dei part-time di dipendenti donne sul totale del numero dei part-time risulta essere ovviamente elevata con valori che si attestano intorno al 90%;

- l'incidenza del numero part-time di dipendenti donne sul numero totale delle dipendenti donne è variabile nei diversi enti, passando dal 34% (Comune D) all'11,5% (Comune F).

>>TAB. 6 Incidenza percentuale del numero dei part-time

| COMUNI | A | | | | | B | | | | | C | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| | a | b | C | D | TOT. | a | b | c | d | TOT. | A | B | C | d | TOT. |
| % part-time sul totale dip. | 40,00 | 19,16 | 19,01 | 11,35 | 18,13 | 14,43 | 14,10 | 24,66 | 17,92 | 16,87 | 0,00 | 9,88 | 15,44 | 10,05 | 12,80 |
| % part-time femminile su part-time totale | 84,38 | 90,41 | 93,63 | 69,77 | 89,20 | 96,43 | 95,45 | 98,18 | 94,74 | 96,43 | | 95,12 | 91,85 | 91,01 | 92,00 |
| % part-time femminile sul totale numero donne | 49,09 | 23,16 | 22,63 | 12,35 | 21,85 | 22,31 | 31,98 | 36,24 | 26,09 | 30,17 | 0,00 | 15,12 | 20,20 | 16,01 | 18,26 |
| COMUNI | D | | | | | E | | | | | F | | | | |
| | a | b | c | D | TOT. | a | b | c | d | TOT. | a | b | c | d | TOT. |
| % part-time su totale dip. | 8,33 | 22,98 | 23,79 | 18,03 | 21,80 | 26,21 | 21,57 | 21,73 | 19,36 | 21,10 | 7,22 | 10,29 | 7,33 | 8,35 | 8,35 |
| % part-time femminile su part-time totale | 0,00 | 94,59 | 97,96 | 96,97 | 96,12 | 94,74 | 93,94 | 98,15 | 91,78 | 94,97 | 87,80 | 90,97 | 85,21 | 89,92 | 88,30 |
| % part-time femminile sul totale numero donne | 0,00 | 34,83 | 36,92 | 28,83 | 34,26 | 33,64 | 40,97 | 35,93 | 31,90 | 35,61 | 9,21 | 14,92 | 9,95 | 10,87 | 11,51 |

La tabella 7 illustra il monitoraggio delle assenze dell'anno 2009 (con riferimento alla tabella mensile del monitoraggio assenze ai sensi della L.69/2009 art.21). I valori concernenti le assenze mostrano un andamento che evidenzia una media complessiva per ente che va dal 27,79 (Comune F) al 19,97 (Comune C). L'incidenza dei gg. di malattia è mediamente di 10,1; mentre la media delle assenze per altri motivi è di circa 14,5; qui sono considerati la maternità e i congedi parentali, infortunio, permessi ex lege 104/92 ecc.

>>TAB. 7 Media in gg. delle assenze

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Media assenze per malattia sul totale dipendenti | 10,84 | 11,14 | 8,24 | 7,92 | 9,75 | 12,94 |
| Media assenze per altri motivi sul totale dipendenti | 16,22 | 15,95 | 11,73 | 15,37 | 13,02 | 14,84 |
| Media assenze complessive | 27,06 | 27,09 | 19,97 | 23,29 | 22,77 | 27,79 |

genesi monitoraggio e valutazione gestione del personale > impianto indicatori > esempi di benchmarking > considerazioni

La spesa del personale

La tabella 8 riporta i dati relativi al rapporto tra spese per il personale a tempo indeterminato e determinato e le spese correnti totali di ogni ente, i quali indicano valori che vanno dal 23,8% al 33,7%.

>> **TAB. 8 Incidenza % delle spese del personale a t.ind. e t.d. sulle spese correnti**

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|---|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| Spese per il personale / Spese correnti totali dell'ente x 100 | 33,73 | 25,10 | 23,8 | 27,82 | 32,49 | 33,14 |

La tabella 9 riporta le spese per il personale dirigente a tempo indeterminato e determinato, le spese per il personale non dirigente a tempo indeterminato, le spese per il personale non dirigente a tempo determinato, le spese per il solo personale co.co.co.

A oggi si hanno a disposizione i dati completi e corretti solo per 3 enti rispetto a questa distribuzione e rispetto a essi si può dedurre che in tutte e tre le amministrazioni l'incidenza della spesa di personale a tempo indeterminato non dirigente è superiore all'85%; l'incidenza della spesa per il personale a tempo determinato si attesta intorno a valori simili compresi tra il 4-5% ca.

Per quanto concerne i dirigenti a tempo indeterminato, l'incidenza della spesa nella distribuzione va da un 4,5% al 7,5%.

Bassi sono i valori invece che afferiscono le altre voci di spesa.

>> **TAB. 9 Distribuzione percentuale delle spese dell'ente per le varie tipologie di personale**

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|--|---------------|---------------|---|---|---------------|---|
| Spese per il personale a tempo indeterminato esclusi dirigenti | 85,67 | 86,97 | | | 88,42 | |
| Spese per il personale a tempo determinato esclusi dirigenti | 5,10 | 4,15 | | | 5,47 | |
| Spese per il personale dirigente a tempo indeterminato | 4,47 | 7,50 | | | 5,08 | |
| Spese per il personale dirigente a tempo determinato | 1,63 | 0,41 | | | 0,64 | |
| Spese per il personale a tempo determinato art. 110 | 1,36 | | | | | |
| Spese per il personale a tempo determinato art. 90 | 0,09 | | | | 0,26 | |
| Spese per il solo personale co.co.co. | 1,69 | 0,97 | | | 0,13 | |
| Totale | 100,00 | 100,00 | | | 100,00 | |

Il fondo della contrattazione decentrata

Per quanto concerne gli indicatori rappresentativi delle politiche del personale in tema di erogazione di salario accessorio, si sottolinea che nel caso di due enti del Q-Club la peculiarità dei CCNL non ha permesso il confronto. I dati disponibili afferiscono quindi solo quattro comuni. Nella tabella 10 si riporta il confronto tra consistenza della parte fissa e variabile del fondo che illustra andamenti differenti.

>> **TAB. 10 Distribuzione percentuale tra parte fissa e variabile del fondo della contrattazione decentrata**

| COMUNI | A | B | C | D |
|-------------------------|------|------|------|------|
| Risorse parte fissa | 75,7 | 52,5 | 82,8 | 76,7 |
| Risorse parte variabile | 24,3 | 47,5 | 17,2 | 23,3 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 |

genesi monitoraggio e valutazione gestione del personale > impianto indicatori > esempi di benchmarking > considerazioni

Nella tabella 11 si riporta il valore medio del fondo pro-capite, calcolato dividendo il totale del fondo per il totale numero dei dipendenti. Si passa da valori intorno ai 5.000 euro a un valore di 7.695 del Comune B.

>> **TAB. 11 Valore medio del fondo pro-capite**

| COMUNI | A | B | C | D |
|--|---------|---------|---------|---|
| indicatore fondo pro-capite (in euro) | € 4.519 | € 7.695 | € 5.286 | |

Nella tabella 12, è illustrata l'incidenza del fondo per il salario accessorio sulle spese di personale. Anche in questo caso, le percentuali risultano essere abbastanza differenti, passando da un valore minimo del 12% a un valore massimo di circa il 18% del Comune B, in cui peraltro si ha il valore medio del fondo pro-capite più elevato (vedi tabella 12).

>> **TAB. 12 Incidenza del fondo per il salario accessorio sulle spese di personale**

| COMUNI | A | B | C | D |
|--|--------|--------|--------|--------|
| rapporto fondo/spese di personale % | 12,03% | 17,72% | 14,03% | 12,93% |

Gli incentivi economici

I primi dati sugli incentivi economici riguardano i dirigenti. La tabella 13 illustra il numero delle fasce di retribuzione dei dirigenti: la numerosità delle fasce retributive sia con riferimento alla posizione che al risultato variano da comune a comune, a indicare scelte non omogenee di differenziazione retributiva nell'ambito dell'assetto direzionale; solo in alcuni casi, inoltre, vi è corrispondenza biunivoca tra numerosità delle fasce di posizione e di risultato (in 3 comuni).

>> TAB. 13 Distribuzione di dirigenti a t. indet. e t. det. nelle fasce di retribuzione di posizione

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|--|---|---|----|---|----|---|
| numero fasce retribuzione della posizione | 4 | | 6 | 2 | 18 | 7 |
| numero fasce retribuzione di risultato | 4 | | 24 | 2 | 8 | 7 |

La tabella 14 riporta tutti i valori afferenti la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti; la media delle retribuzioni, la mediana, il valore max e il valore minimo, la differenza tra valore massimo e minimo di tutte le retribuzioni considerate; per quanto riguarda le posizioni, ad esempio, nel Comune E che dichiara ben 18 fasce retributive corrisponde una differenza tra la prima e l'ultima di 21.763 euro, mentre nel Comune F con 7 fasce vi è una differenza di 44.301 euro; anche le medie delle retribuzioni di posizione hanno una grande variabilità: si va dai 41.301 del Comune F ai 23.330 del Comune E.

>> TAB. 14 Retribuzioni dei dirigenti

| RETRIBUZIONE DI POSIZIONE | A | B | C | D | E | F |
|--|-------------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| media delle retribuzioni di posizione | € 31.648,00 | | € 42.805,00 | € 35.277,87 | € 23.313,95 | € 41.301,08 |
| mediana delle retribuzioni di posizione | € 27.560,00 | | € 40.534,00 | € 36.163,99 | € 23.975,00 | € 39.727,93 |
| valore max delle retribuzioni di posizione | € 40.089,00 | | € 56.534,00 | € 45.664,06 | € 32.321,43 | € 66.317,23 |
| valore min delle retribuzioni di posizione | € 23.604,00 | | € 32.534,00 | € 26.753,40 | € 10.558,31 | € 21.678,39 |
| differenza tra valore max e min | € 16.485,00 | | € 24.000,00 | € 18.910,66 | € 21.763,12 | € 44.638,84 |
| RETRIBUZIONE DI RISULTATO | A | B | C | D | E | F |
| media delle retribuzioni di risultato | | | € 14.136,00 | € 9.444,66 | € 5.072,27 | € 16.520,43 |
| mediana delle retribuzioni di risultato | | | € 13.086,00 | € 8.338,28 | € 5.000,00 | € 15.891,17 |
| valore max delle retribuzioni di risultato | | | € 33.778,00 | € 19.900,00 | € 6.000,00 | € 26.526,89 |
| valore min delle retribuzioni di risultato | | | € 3.199,00 | € 4.282,40 | € 2.000,00 | € 8.671,36 |
| differenza tra valore max e min | | | € 30.579,00 | € 15.617,60 | € 4.000,00 | € 17.855,53 |

genesi monitoraggio e valutazione gestione del personale > impianto indicatori > esempi di benchmarking > considerazioni

La distribuzione dei dirigenti nelle fasce di retribuzione di risultato e i relativi indicatori afferenti i livelli di retribuzione di risultato dei dirigenti ci indicano una forte differenziazione delle retribuzioni di risultato in alcuni enti (nel Comune C la differenza fra la somma più elevata e quella inferiore è pari 30.500 euro) e al contrario un “appiattimento” in altri (nel Comune C la differenza fra la somma più elevata e quella inferiore è pari 4.000 euro).

La tabella 15 riguarda le posizioni organizzative e raccoglie le stesse informazioni definite per i dirigenti nella precedente tabella; la media delle retribuzioni di posizione delle P.O. si attesta su valori più omogenei rispetto a quelle dirigenziali con valori compresi tra i 10.000 e i 12.0000 euro ma con una variabilità interna a ciascun ente invece molto diversifica: si va da un valore di differenza tra la prima e l'ultima fascia di 2.200 euro (Comune C) a una di 9.500 euro (Comune D). Il premio di risultato si attesta intorno a un valore medio che va dai 2.000 ai 3.000 euro annui con differenziazioni comprese tra i 550 euro (Comune C) e i 3.500 euro (Comune D).

TAB. 15 Retribuzioni degli incaricati di P.O.

| RETRIBUZIONE DI POSIZIONE DELLE P.O. | A | B | C | D | E | F |
|---|----------|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| media delle retribuzioni di posizione | | | € 12.034,16 | € 10.048,00 | € 11.916,53 | € 10.501,25 |
| mediana delle retribuzioni di posizione | | | € 11.800,00 | € 9.940,00 | € 11.916,71 | € 10.329,13 |
| valore max delle retribuzioni di posizione | | | € 12.900,00 | € 15.100,00 | € 16.250,00 | € 12.911,42 |
| valore min delle retribuzioni di posizione | | | € 10.700,00 | € 5.640,00 | € 9.750,00 | € 8.263,21 |
| differenza tra valore max e min | | | € 2.200,00 | € 9.460,00 | € 6.500,00 | € 4.648,21 |

| RETRIBUZIONE DI RISULTATO DELLE P.O. | A | B | C | D | E | F |
|---|----------|----------|------------|------------|------------|------------|
| media delle retribuzioni di risultato | | | € 3.008,54 | € 1.960,00 | € 2.041,52 | € 2.625,33 |
| mediana delle retribuzioni di risultato | | | € 2.950,00 | € 1.787,00 | € 1.800,00 | € 2.582,29 |
| valore max delle retribuzioni di risultato | | | € 3.225,00 | € 4.228,00 | € 3.000,00 | € 3.227,86 |
| valore min delle retribuzioni di risultato | | | € 2.675,00 | € 780,00 | € 1.576,00 | € 2.065,83 |
| differenza tra valore max e min | | | € 550,00 | € 3.448,00 | € 1.420,00 | € 1.162,03 |

Rispetto al personale non dirigente, il tema degli incentivi è stato indagato a partire dall'istituto delle progressioni orizzontali.

La tabella 16 riporta i dati riferiti all'anno 2009 i quali indicano che:

- rispetto al numero di dipendenti in servizio, la percentuale delle progressioni effettuata passa da un'incidenza pari all'85% (Comune F) a un'incidenza pari al 2,3% (Comune E);
- rispetto al numero dei dipendenti aventi i requisiti, le percentuali passano dal 100% (in 3 enti) al 42% a indicare differenti criteri di selettività.

>> **TAB. 16 Incidenza % del numero delle progressioni orizzontali effettuate**

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|--|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| % progressioni effettuate su dipendenti aventi i requisiti | 42,43 | 99,77 | 100 | 72,04 | 100 | 100 |
| % progressioni effettuate su dipendenti a t.i. | 12,75 | 44,75 | 70,50 | 55,80 | 2,30 | 85,34 |

La tabella 17 è relativa agli incentivi di produttività e indica il peso % relativo della parte collettiva e individuale dell'incentivo di produttività: si passa da un valore pari al 92% della produttività collettiva nel Comune F a un valore del 50% nel Comune B.

>> **TAB. 17 Peso % relativo della parte collettiva e individuale dell'incentivo di produttività**

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|---|----|----|------|----|-------|----|
| peso relativo in % della quota di produttività collettiva | 60 | 50 | 65,4 | 80 | 72,90 | 92 |
| peso relativo % della quota di produttività individuale | 40 | 50 | 34,6 | 20 | 27,09 | 8 |

La tabella 18 riguarda le medie dei compensi di produttività: se in tutti gli enti la quasi totalità dei dipendenti (il valore più basso è il 91% del personale) ha percepito l'incentivo di produttività collettiva e/o individuale, le medie dei compensi percepiti stanno a indicare che vi è una

genesì monitoraggio e valutazione gestione del personale > impianto indicatori > esempi di benchmarking > considerazioni

forte differenziazione tra le medie riferite alle due voci di produttività: ad esempio, per la produttività individuale si passa da una media dei 102 euro (Comune F) a una media di 618 (Comune C), mentre per la produttività collettiva si passa da una media di 571 (Comune A) a una media di 1.040 euro (Comune F); rispetto però alla media totale delle due voci di produttività, tra i vari enti vi sono valori più simili.

>> **TAB. 18 Medie compensi di produttività**

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| media complessiva produttività individuale | 479,45 | 452,65 | 618,74 | 438,82 | 494,38 | 102,39 |
| media complessiva produttività collettiva | 571,00 | 852,23 | 1.340,17 | 905,56 | 588,55 | 1.040,87 |
| media totale | 1.050,45 | 1.304,88 | 1.958,91 | 1.344,38 | 1.082,92 | 1.143,26 |

La tabella 19 riguarda i compensi relativi alla responsabilità dei funzionari di categoria D con riferimento al numero dipendenti che nell'anno 2009 hanno percepito il compenso in oggetto in rapporto al numero dei dipendenti totali di cat. D al 31.12; si passa dal Comune A in cui l'incentivo in questione viene erogato a tutti i funzionari, al Comune D in cui la percentuale rispetto al totale si attesta intorno al 21%, a manifestare un uso alquanto differente di uno stesso strumento incentivante previsto dal CCNL.

>> **TAB. 19 Incidenza % del numero dei dipendenti di cat. D che ha percepito l'incentivo**

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|--|------|----|--------|--------|--------|---|
| n. dipendenti che hanno percepito il disagio/resp. rispetto al totale dei dip. di cat. d | 100% | Nd | 43,23% | 27,17% | 28,65% | 0 |

La Tabella 20 riporta i valori medi dei compensi in questione: si passa dai 1.266 euro del Comune D ai 2.518 euro del Comune E.

>> **TAB. 20 Valori medi dei compensi per la categoria D**

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|-------------------------------|----------|----|----------|----------|----------|---|
| media del compenso attribuito | 1.515,96 | Nd | 1.831,05 | 1.266,43 | 2.518,59 | 0 |

La tabella 21 illustra i dati relativi ai compensi per disagio e responsabilità del personale di cat. A, B e C con riferimento al numero dei dipendenti che nell'anno 2009 hanno percepito disagio-responsabilità in rapporto al totale dei dipendenti al 31.12.

Anche in questo caso, l'incidenza % dei beneficiari e i valori medi del compenso risultano essere alquanto differenti, stante a indicare diverse scelte gestionali in riferimento anche a tale ambito; si passa infatti da un 67% (Comune D) ca di personale che percepisce tale indennità a percentuali del 16,5% (Comune B).

>> **TAB. 21 Incidenza % del numero dei dipendenti di cat. D che ha percepito l'incentivo**

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|---|--------|--------|---|--------|--------|---|
| n. dipendenti che hanno percepito il disagio/resp. sul tot. Dip cat a-b-c*100 | 56,13% | 16,57% | | 67,62% | 31,78% | |

La tabella 22 riporta la media del compenso di disagio-responsabilità erogato; anche la media dei compensi è fortemente differenziata passando da valori che si attestano intorno ai 500 euro pro capite a un valore medio di 1.184 euro.

>> **TAB. 22 Valori medi dei compensi per la categoria A-B-C**

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|--------|--------|---|---|----------|--------|--------|
| | 519,13 | | | 1.184,18 | 456,64 | 802,76 |

La formazione

La tabella 23 riporta i dati di relativi alla distribuzione fra le categorie giuridiche delle partecipazioni ai corsi di formazione dell'anno 2009, con riferimento sia ai corsi interni, cioè svolti internamente agli enti – o con docenti interni o con docenti/società di formazione esterni – sia ai corsi esterni a cui possono partecipare i dipendenti dell'ente). Nella tabella viene riportata infatti per ogni ente la distribuzione in percentuale del numero di partecipazioni ai corsi in relazione alle categorie giuridiche di inquadramento: da questi dati, si evidenziano concentrazioni diverse per ogni ente; ad esempio, nel Comune A la percentuale maggiore di partecipazioni si colloca nella categoria C, mentre nel Comune B nella categoria giuridica B, nel Comune C nella categoria giuridica D ecc.

Questo dato è ovviamente in correlazione anche con l'assetto organizzativo di ciascuna amministrazione e quindi con le relative numerosità di personale in servizio nelle diverse categorie giuridiche (vedasi tabella 4).

>> **TAB. 23 Distribuzione percentuale del numero di partecipazioni ai corsi di formazione per categorie di appartenenza dei partecipanti sul totale delle partecipazioni**

| COMUNI | A | B | C | D | E | F |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| di cui cat. A | 0,9 | 11,9 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 3,7 |
| B | 12,9 | 41,3 | 15,6 | 21,4 | 15,1 | 20,9 |
| C | 53,6 | 26,1 | 24,6 | 53,3 | 46,5 | 42,5 |
| D | 29,0 | 11,4 | 53,7 | 24,2 | 36,1 | 31,0 |
| Dirigenti | 3,4 | 9,1 | 5,8 | 1,0 | 2,3 | 2,0 |
| Altro | 0,2 | 0,2 | | | | |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

La tabella 24 mostra quanto “incidono” le partecipazioni ai corsi di formazione rispetto ai presenti per ogni cate-

goria giuridica. Si noti come sussistono marcate differenziazioni tra i diversi enti sia come percentuali totali – si passa da un complessivo 263% a un 112% – sia rispetto alle singole percentuali riferite alle categorie giuridiche di inquadramento dei partecipanti ai corsi; da questo punto di vista, le percentuali afferenti i dirigenti sono in genere attestate su valori elevati: nel Comune B si registra una percentuale del 315% che significa che le partecipazioni ai corsi di formazione dei dirigenti sono almeno 3 volte superiori al numero dei presenti.

Forti diversificazioni vi sono rispetto alla categoria A per la quale si passa dal 23,8% del Comune A al 98,1% del Comune G.

Rispetto al totale dei dipendenti invece il valore più alto è rappresentato dal 263% del Comune E mentre quello più basso dal Comune C con 112%.

Occorre notare che il numero delle partecipazioni si riferisce qui alla formazione complessiva esterna e interna e che, in alcuni casi, il dato potrebbe essere parzialmente sottostimato a fronte della difficoltà della raccolta dei dati.

>>TAB. 24 Incidenza percentuale del numero di partecipazioni ai corsi di formazione sul totale dei dipendenti per categoria giuridica

| COMUNI | A | B | C | E |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| di cui cat. A | 23,8 | 94,4 | 25,0 | 98,1 |
| B | 73,8 | 136,2 | 150,6 | 184,1 |
| C | 108,8 | 197,1 | 293,4 | 340,2 |
| D | 167,6 | 194,5 | 299,5 | 320,7 |
| Dirigenti | 255,2 | 315,6 | 137,5 | 296,3 |
| Altro | | 75,0 | | |
| Totale | 112,2 | 153,5 | 239,9 | 263,6 |

genesi monitoraggio e valutazione gestione del personale > impianto indicatori > **esempi di benchmarking** > considerazioni

La tabella 25 illustra quante persone hanno frequentato almeno un corso di formazione.

Anche questa informazione è maggiormente significativa se rapportata al numero di dipendenti presenti in ogni categoria giuridica, in modo che la percentuale ottenuta risulti essere proporzionale alla consistenza dell'universo (il valore assoluto può infatti non rendere l'analisi e l'interpretazione del dato adeguato soprattutto in un'ottica di benchmarking).

La tabella mostra ad esempio che nel Comune A:

- tutti i dirigenti hanno partecipato ad almeno 1 corso di formazione (100%);
- circa il 70% dei funzionari;
- circa il 65% del personale di categoria C;
- circa il 45% del personale di categoria B;
- circa il 22% del personale di categoria A.

>>**TAB. 25 Percentuale sui dipendenti in servizio di chi ha partecipato almeno a un corso di formazione**

| | | | | |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Di cui cat. A | 22,5 | 71,4 | 16,7 | 0,0 |
| B | 44,4 | 64,8 | 68,0 | 50,4 |
| C | 64,3 | 76,2 | 86,4 | 38,9 |
| D | 67,8 | 73,6 | 91,8 | 58,6 |
| Dirigenti | 100,0 | 86,7 | 87,5 | 0,0 |
| Altro | | 50,0 | | |
| Totale | 59,9 | 69,9 | 80,3 | 45,0 |

Nella tabella 26 sono raccolti altri dati connessi alla “estensione della formazione”.

>>TAB. 26 Altri indicatori

| COMUNI | | A | B | C | D |
|---|--|-------|------|-------|-----|
| livello di partecipazione | Σ numero partecipazioni/totale personale in servizio al 31.12 | 1,1 | 1,5 | 2,4 | 2,6 |
| ore di formazione sui dipendenti in servizio | totale ore di formazione erogata/ tot. n. totale dip. In servizio | 0,9 | nd | nd | 2,3 |
| durata media di ogni edizione dei corsi in ore | totale delle ore di formazione/totale delle edizioni | 10,05 | nd | 14,26 | Nd |
| durata media di ogni edizione in gg. | n. medio di gg. per edizione di corsi di formazione | 2,40 | nd | 2,00 | Nd |
| n. medio partecipanti per edizione | totale numero partecipazioni/totale delle edizioni dei corsi | 13,11 | 9,60 | 6,44 | Nd |
| n. medio edizioni | n. medio di edizioni per ogni corso di formazione erogato | 1,20 | 1,33 | 1,15 | Nd |

Nella tabella 27 si riportano alcuni indicatori relativi all’efficienza gestionale della funzione formazione e in particolare quelli inerenti i costi – qui intesi unicamente come i costi relativi alle docenze.

Rispetto a questo dato complessivo ovviamente incidono i corsi che vengono gestiti da personale interno in veste di docente e che in questo senso non comportano una spesa e ciò abbassa i valori della spesa media.

Il primo dato ci mostra la spesa media per ogni iniziativa di formazione erogata indipendentemente dal numero eventuale di edizioni in cui la stessa risulta articolata. La più alta, pari circa a 3.000 euro, è relativa al Comune B.

Lo stesso dato invece – in rapporto a ciascuna edizione di ogni corso di formazione – si aggira intorno ai 1.000 euro

genesi monitoraggio e valutazione gestione del personale > impianto indicatori > esempi di benchmarking > considerazioni

per i Comuni A e C mentre il valor più basso relativo al Comune B, il quale, si deduce, organizza corsi di formazione articolati in un numero consistente di edizioni.

La spesa media per ogni partecipazione è la più alta nel Comune A (circa 56 euro) e la più bassa nel C (circa 21 euro). Anche qui è necessario presumere una correlazione con il numero medio di partecipanti ai corsi di formazione.

>>TAB. 27 Costi medi

| COMUNI | | A | B | C | D |
|---------------------------------------|--|--------|--------|--------|--------|
| costo medio per iniziativa | spesa iniziative formazione / iniziative realizzate | 616,76 | 702,44 | 628,39 | 643,40 |
| costo medio per edizione | spesa iniziative formazione / \sum numero edizioni | 512,73 | 529,00 | 544,48 | Nd |
| costo medio per partecipazioni | spesa iniziative formazione / \sum numero partecipazioni | 39,11 | 55,08 | 84,54 | 29,79 |
| costo medio orario | spesa iniziative formazione / \sum ore di formazione erogata | 51,00 | nd | 38,19 | 32,80 |

Infine, anche per quanto concerne la qualità percepita, si è cercato di raccogliere nella tabella 28 un dato confrontabile ovvero le medie delle medie delle valutazioni di gradimento espresse dai partecipanti ai corsi, con riferimento alla scale di valutazione utilizzate.

>>TAB. 28 Gradimento

| COMUNI | | A | B | C | D |
|-----------------------|-------------------------------|--------------------|----|---------------------|---------------------|
| livello di gradimento | medie valutazione complessiva | 4,1 (scala 1-5) | nd | 4,65 (scala 1-5) | 3,31 (scala 1-4) |

4. PRIME CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Aver lavorato direttamente con i responsabili delle risorse umane dei comuni membri del Q-Club ha comportato un innegabile vantaggio in quanto la discussione prima, la selezione e la definizione degli indicatori, e la raccolta diretta dei dati poi è stata svolta da “addetti ai lavori”. Il beneficio “tecnico” si accompagna peraltro a un coinvolgimento e quindi a un investimento positivo di coloro che direttamente si devono occupare della rilevazione dei dati.

Le principali difficoltà che si sono comunque riscontrate afferiscono l'area della definizione corretta e univoca dell'indicatore nonché della modalità di raccolta del dato stesso.

L'attività istruttoria rispetto alla vera e propria raccolta dei dati appare quindi di fondamentale importanza e l'utilizzo di linguaggi anche tecnici condivisi appare quale fattore cruciale affinché il confronto finale possa essere significativo.

Infine, l'apertura del confronto all'esterno con “comuni amici” che – appartenendo alla stessa “rete” – condividono quale principio ispiratore lo scambio, il confronto, l'arricchimento reciproco comporta un innegabile e complessivo valore aggiunto.

L'osservazione delle differenze, infatti, non consiste unicamente in una mera operazione di comparazione ma può divenire occasione di autoriflessione critica rispetto alle scelte strategiche e gestionali che ogni ente locale ha fatto rispetto alle diverse “leve del personale”.

Il confronto della performance all'interno del sistema di programmazione e controllo

Cristina Pierotti e Danila Sartori

Comune di Bolzano

1. OBIETTIVI E ATTESE DEL CONFRONTO

L'obiettivo principale delle attività di benchmarking è quello di individuare i modi migliori di operare, al fine di comparare e misurare la propria performance organizzativa. Nello specifico, il percorso di benchmarking del BQ-Club ha consentito a tutt'oggi, alle Amministrazioni comunali partecipanti:

- di orientare l'azione amministrativa all'eccellenza, in un'ottica di efficienza ed efficacia consentendo uno sviluppo della capacità di misurazione e di analisi dei dati;
- di supportare la gestione del cambiamento rispetto a strategie, processi e prassi favorendo i principi della trasparenza e della rendicontazione;
- di comparare in modo sistematico e trasparente i livelli di qualità raggiunta, superando in tal modo l'autoreferenzialità;

per cui attuare un processo di apprendimento a seguito del confronto con le diverse esperienze.

Benchmarking e Qualità

Il benchmarking si contestualizza quindi all'interno dei modelli gestionali di Total Quality Management, caratterizzati da criteri fondanti quali l'orientamento ai risultati, l'attenzione al cittadino-cliente, la gestione dei processi, l'apprendimento, e l'innovazione.

Infatti sia il modello proposto dall'European Foundation Quality Management che il modello C.A.F. Common Assessment Framework, promosso nell'ambito delle attività

di cooperazione dei Ministri della Funzione Pubblica, valorizzano le attività di benchmarking per il confronto delle performance in un'ottica di miglioramento continuo.

Le amministrazioni aderenti al Q-Club hanno tutte applicato nelle proprie organizzazioni, a livelli diversi, i modelli sopracitati e proprio da tale esperienza è emersa la necessità di promuovere un percorso condiviso, anche sperimentale, di benchmarking.

Dal benchmarking al benchlearning

Ma a partire dalla comparazione diretta tramite l'uso di indicatori per confrontare la performance, con i servizi demografici in partenza e tenuto conto delle difficoltà comparative in ordine alle rispettive diversità, si è evidenziato il processo di apprendimento, successivo alla fase della comparazione. Ossia imparare dalle altre amministrazioni, apprendere ciò che le medesime sanno fare meglio, imparare dagli errori; un processo fattivo e diverso dalla semplice comparazione dei livelli di performance, che promuove l'innovazione valorizzando le diversità in un'ottica in cui l'apprendimento organizzativo diventa elemento imprescindibile del miglioramento continuo pluriennale.

2. PROSPETTIVE DI SVILUPPO

Dall'apprendimento organizzativo verso una policy degli strumenti di pianificazione, programmazione e controllo

La rapida evoluzione dello scenario normativo degli ultimi anni impone sempre più alle amministrazioni pubbliche di orientare la propria mission al cliente/cittadino nell'ambito di un sistema di gestione integrato che ricomprenda il più ampio sistema degli strumenti di programmazione di nuova generazione, compresa la programmazione strategica. Si tratta quindi di ripensare al benchmarking come a uno degli strumenti strategico-organizzativi per gestire e presidiare i cambiamenti in atto nella pubblica amministrazione.

ne, in una logica di governance pubblica che si assume la responsabilità diretta dei risultati (*accountability*).

A fronte di un percorso di riforma del sistema delle pubbliche amministrazioni, avviato con riferimento agli enti locali all'inizio degli anni '90, per cui termini quali: pianificazione, programmazione e controllo, sistemi di valutazione delle prestazioni, rendicontazione, comunicazione, confronto ecc... sono di fatto entrati a far parte del patrimonio culturale degli operatori della P.A., negli ultimi anni si registra sempre di più la necessità di "mettere a sistema" i diversi processi avviati nell'ottica della implementazione e quindi successivo potenziamento del sistema informativo della P.A.

Molte amministrazioni comunali hanno infatti implementato sistemi interni di misurazione delle proprie attività definendo indicatori di efficienza, efficacia, di qualità e finanziari, hanno via via avviato processi di ascolto dei cittadini e imprese, hanno adottato piani di sviluppo strategico, hanno implementato sistemi di contabilità analitica e/o direzionale, partecipano a processi di miglioramento, elaborano e producono informazioni a seconda delle diverse richieste.

Numerosi sono anche i gruppi di lavoro tra le amministrazioni locali che, nell'ottica di una cultura organizzativa che valorizza le differenze, cercano di diffondere una cultura del confronto e della condivisione.

Tali gruppi hanno imparato a interagire e a ricercare anche la collaborazione del Dipartimento della Funzione Pubblica a conferma di una volontà di essere maggiormente incisivi rispetto a uno scenario normativo che promuova una razionalizzazione delle informazioni.

Dato quindi che la P.A. ha progressivamente imparato a misurarsi, a confrontarsi, a pensare in un'ottica di medio/lungo termine e stimolata da una normativa sempre più corposa, produce una mole infinita di informazioni a tutti i livelli, oggi più che mai, non è possibile gestire i diversi processi di miglioramento senza ricondurli a un unico comune denominatore.

3. LA CONDIVISIONE E LA RAZIONALIZZAZIONE DELLE INFORMAZIONI NELL'AMBITO DEI SISTEMI DI PIANIFICAZIONE/PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO

La nuova sfida che incombe oggi sulla P.A. è quindi l'organizzazione e la gestione delle informazioni in un sistema integrato e consolidato, per cui utilizzando un termine proprio del mondo dell'informatica, è necessario focalizzarsi **sul principio del consolidamento delle banche dati** ed evitare il proliferare di informazioni non gestite correttamente. L'esperienza dell'Amministrazione comunale di Bolzano nell'ambito del gruppo di lavoro del Q-Club Qualità è stata proprio quella di far emergere la necessità di razionalizzare i processi di misurazione e di ricondurli nell'ambito del sistema complessivo di pianificazione/programmazione e controllo, posto che le Amministrazioni pubbliche sono sempre più spesso chiamate a dar conto del loro operato ai cittadini, dei risultati conseguiti con l'uso delle risorse pubbliche, con l'intento di recuperare e favorire il dialogo e il confronto con la società. In concreto:

- evitare la frammentazione delle informazioni, renderle trasparenti all'interno delle organizzazioni affinché possano servire quale base per la produzione ed elaborazione di questionari, rapporti di gestione ai vari livelli e altro ancora;
- ripensare ai propri meccanismi interni di rilevamento degli accadimenti gestionali per renderli interagibili con le richieste di informazioni esterne;
- essere proattivi nei confronti degli organismi di controllo superiori affinché si possano realisticamente confrontare i dati di diverse amministrazioni;

e quindi riportare l'attenzione sul ruolo dei sistemi informativi, facilitare l'integrazione tra amministrazioni e sostenere la loro interoperabilità sviluppando atteggiamenti e comportamenti finalizzati alla cooperazione e alla condivisione delle informazioni.

Esperienze di Benchmarking in Italia a confronto

Bruno Susio

SistemaSusio srl – Consulenti di Direzione

1. IL CONVEGNO “COPIARE FA BENE ALLA PERFORMANCE” E ALTRI CASI DI BENCHMARKING TRA ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE IN ITALIA

Nel corso del mese di ottobre 2010, il Benchmarking Q-Club ha organizzato un convegno nazionale presso il Comune di Bergamo¹⁴ dove, oltre a raccontare pubblicamente la propria esperienza, ha ospitato anche altre realtà nazionali di buone prassi di Benchmarking. Infatti, al di là delle esperienze promosse dal Dipartimento della Funzione Pubblica (es. BQC e Barometro della Qualità) vi sono altri casi interessanti di Benchmarking che nel corso degli ultimi anni sono andati diffondendosi nel nostro Paese. Questa è la testimonianza dell’attualità dell’argomento e dell’interesse che suscita tra le pubbliche amministrazioni o tra i soggetti che lavorano con esse.

Di seguito sono quindi riportate, in forma di **scheda sintetica tratta dai documenti ufficiali** disponibili presso le varie organizzazioni, le quattro principali realtà che nel corso del convegno di Bergamo hanno avuto modo di raccontare ciò che hanno fatto o stanno facendo in questi anni.

Le esperienze qui rappresentate sono le seguenti:

- **Iquel:** il benchmarking per l’innovazione dei sistemi informativi per migliorare la vita dei cittadini;
- **Quality Cities:** il benchmarking europeo sulla qualità dei servizi alla persona;
- **Orgoglio PA:** Il benchmarking tra buone prassi e leggi: criticità e opportunità;
- **CEPAS:** Il confronto per la valorizzazione delle competenze delle persone per la Qualità delle performance.

¹⁴Per chi fosse interessato ad avere maggiori informazioni sul convegno di Bergamo si consiglia di visionare la pagina <http://www.sistemasusio.it/ss/club-delle-qualit-/guarda-gli-interventi-al-convegno-bqc.html>

2. IQUEL: IL BENCHMARKING PER L'INNOVAZIONE DEI SISTEMI INFORMATIVI PER MIGLIORARE LA VITA DEI CITTADINI

Per il progetto Iquel ha relazionato al convegno di Bergamo la dott.ssa Roberta Gatti del Comune di Parma, coordinatrice del progetto. Il convegno conclusivo del progetto si è svolto a Parma nel marzo del 2010 (vedi: www.iquel.it).

Iquel, acronimo di Innovazione e Qualità erogata e percepita dagli Enti Locali, è uno dei sei progetti vincitori nell'ambito del Programma Elisa (Enti Locali Innovazione di Sistema)¹⁵ che è stato finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con 1.500.000 euro per essere realizzato operativamente entro 18 mesi.

Il progetto è guidato dal Comune di Parma e vede coinvolti una vasta aggregazione di Enti Locali (i Comuni di Firenze, Modena, Bologna, Piacenza, Reggio Emilia; le Province di Padova, Vicenza, Parma, Chieti, Rimini, Brescia, Pesaro-Urbino) e la Regione Emilia-Romagna, Associazioni di Enti Locali (Comunità Montana Val Nerina), e vanta il supporto scientifico dei Dipartimenti di Statistica di tre Università, Parma, Padova e Firenze.

Da questo progetto hanno tratto beneficio non solo i soggetti direttamente coinvolti, ma l'intero Paese, in quanto la caratteristica essenziale del progetto è la replicabilità: esso può essere infatti riutilizzato da tutti gli enti locali del territorio, indipendentemente dalla loro dimensione. Pertanto anche i piccoli Comuni e le comunità montane possono in tal modo ridurre il *digital divide*, ossia il sottoutilizzo delle tecnologie digitali.

Lo scopo di **Iquel** è quello di sviluppare un **sistema di monitoraggio e valutazione della qualità** dei servizi

¹⁵Il Programma di finanziamenti, meglio conosciuto come Programma ELISA, prende le mosse dall'articolo 1, comma 893, della legge Finanziaria 2007, che ha istituito il "Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli enti locali" la cui gestione è stata attribuita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Regionali (Dipartimento) e in particolare alla struttura del P.O.R.E. (Progetto Opportunità delle Regioni in Europa) con una dotazione finanziaria annuale di 15 milioni di euro per il 2007, 2008 e 2009.

erogati dagli uffici della Pubblica Amministrazione attraverso strumenti informatici dedicati.

I dati raccolti sono utilizzati per la definizione e l'attuazione di concrete azioni di miglioramento della propria organizzazione e la personalizzazione dei servizi per i cittadini. In particolare sono stati individuati: una serie di indicatori condivisi di accesso e *performance* specifici per canale di erogazione (sportello, telefono, web); un insieme di indicatori condivisi di *Customer Satisfaction*; un set di funzionalità di Citizen Relationship Management (strumenti di gestione della relazione con il cittadino) utili per ottimizzare l'erogazione del servizio all'utenza.

La replicabilità del modello è garantita dalla standardizzazione dei parametri individuati. In definitiva, gli strumenti di misurazione realizzati consentono a ogni Ente di valutare il proprio grado di efficacia ed efficienza nella risposta alle domande del cittadino, verificando con costanza il livello di soddisfazione registrato, e questo costante monitoraggio garantisce un conseguentemente progressivo miglioramento dei servizi erogati, nonché la possibilità di confrontarsi con gli altri enti e apprendere dalle *best-practice*, cioè dai casi di eccellenza (il cosiddetto processo di *Benchmarking*).

Fondamentale per la riuscita del progetto è stato il coinvolgimento di altri *stakeholder* (portatori di interesse): il personale dei servizi oggetto di misurazione e i cittadini.

I primi sono stati coinvolti in azioni di formazione e comunicazione in modo da diffondere la cultura del miglioramento continuo; per quanto concerne i cittadini, essi hanno avuto un ruolo da protagonisti, infatti sono stati contattati dagli enti per valutare la qualità dei servizi (desiderata e percepita), ma soprattutto per validare gli indicatori di qualità alla base del progetto.

Ciò dimostra la crescente attenzione da parte della Pubblica Amministrazione verso il cittadino, sempre più identificato come "cliente". La *mission* dell'Ente è quindi proprio quella di soddisfarne i bisogni, rafforzarne il rapporto di fiducia e quindi migliorarne la qualità di vita.

3. QUALITY CITIES: IL BENCHMARKING EUROPEO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI ALLA PERSONA

Per il progetto Quality Cities ha relazionato al convegno di Bergamo il dott. GianLuca Manelli del Comune di Scandiano (RE), coordinatore del progetto.

Il convegno conclusivo del progetto si è svolto a Scandiano nel marzo del 2010 (vedi: www.qualitycities.eu).

Finanziato dall'Unione Europea, attraverso il programma **Europe for Citizen**, e promosso dal **Comune di Scandiano** (RE), esso coinvolge numerosi comuni italiani (Scandiano e i Comuni dell'Unione Terre Verdiane-Parma), svedesi (Trollhattan) e spagnoli (Almansa) in un processo sistematico di confronto sulle migliori prassi nella **misurazione e miglioramento della qualità dei servizi per gli anziani e per l'infanzia**.

Il progetto Euroquality Benchmark ha avuto origine da una serie di incontri tematici organizzati attraverso la rete SERN (Sweden – Emilia Romagna Network) di cui i comuni di Scandiano e Trollhattan fanno parte.

Lo scambio di esperienze tra i Paesi dell'unione europea partecipanti al progetto è avvenuto sia attraverso momenti di lavoro dedicati presso le municipalità coinvolte sia attraverso attività svolte e coordinate “a distanza” sui temi affrontati.

I momenti di lavoro sul campo presso i singoli Paesi ospitanti hanno consentito al gruppo di lavoro di poter apprezzare le peculiarità e le caratteristiche dei servizi oggetto di analisi e di comprenderne gli elementi utili da poter “copiare”.

Il progetto Quality Cities si è concentrato innanzitutto sulla condivisione di metodologie comuni di misurazione della qualità dei servizi per gli anziani e per l'infanzia, analizzando le migliori prassi esistenti tra i diversi paesi e facendole proprie nella misura in cui ritenute applicabili alla singola realtà locale.

In pratica si è trattato di individuare le cosiddette *best-practice* dal punto di vista del metodo di misurazione della

qualità dei servizi e identificare la modalità con la quale ogni comune poteva applicare il metodo ritenuto migliore. Questo ha visto tutti i Comuni coinvolti in una sperimentazione pratica delle soluzioni individuate che è durata almeno due anni. Questo è infatti il tempo che si è reso necessario affinché potessero essere sperimentati e affinati i modelli di qualità condivisi.

Il risultato è stato di enorme importanza. Solo per citare alcuni elementi particolarmente significativi, oggi i Comuni coinvolti di tutti e tre i Paesi europei adottano la medesima metodologia (questionario, focus group ecc.) per raccogliere i dati e misurare la soddisfazione dei cittadini sia per i servizi agli anziani sia per i servizi all'infanzia. Tutti i Paesi hanno la medesima impostazione per la costruzione della Carta dei Servizi, il documento che rappresenta il massimo impegno da parte dell'organizzazione nella garanzia dei livelli standard di performance nei confronti dei cittadini. E altro ancora.

Raggiungere questo obiettivo non è stato semplice, sia dal punto di vista culturale (le differenze linguistiche sono una barriera ardua da superare) sia dal punto di vista pratico. Infatti, ogni realtà dispone delle proprie metodologie e riuscire a condividerle con gli altri non è una cosa facile da attuare.

Ciò nondimeno il progetto Quality Cities è tra le prassi di benchmarking di successo riconosciute a livello europeo per la concretezza dei risultati ottenuti.

4. ORGOGLIO PA: IL BENCHMARKING TRA BUONE PRASSI E LEGGI: CRITICITÀ E OPPORTUNITÀ

Per l'associazione Orgoglio PA ha relazionato al convegno di Bergamo il dott. Paolo Bicocchi, Vicepresidente (www.orgogliopa.it).

OrgoglioPa.it è un'associazione aperta a tutti coloro che intendono apportare contributi alla causa della riforma della Pubblica Amministrazione, in modo del tutto vo-

lontario e gratuito. OrgoglioPa.it è lieta di accogliere tra i propri membri sia persone fisiche, che associazioni, Enti pubblici e persone giuridiche private.

Scopo dell'associazione è contribuire alla causa della riforma della Pubblica Amministrazione, in modo del tutto volontario e gratuito, raccogliendo ogni apporto possibile da parte degli amministratori, degli operatori, delle associazioni e delle comunità professionali operanti nel settore pubblico. L'associazione si rivolge a chiunque intenda contribuire al dibattito e al miglioramento continuo dei modi e delle forme di gestione della cosa pubblica.

In un logica di servizio e condivisione, OrgoglioPa.it raccoglie le migliori esperienze e promuove l'interscambio e il confronto culturale su tutti i temi che riguardano la Pubblica Amministrazione.

Possono far parte dell'Associazione, in modo del tutto volontario e gratuito, sia persone fisiche che associazioni, enti pubblici e persone giuridiche private, accettando gli articoli dello Statuto e del regolamento interno, condividendo gli scopi dell'associazione e impegnandosi a dedicare una parte del loro tempo per il loro raggiungimento.

Operativamente, OrgoglioPa.it si raccoglie attorno al proprio dominio sulla Rete, e promuove costantemente l'adesione di nuovi associati attraverso il **formulario on-line**.

Per incentivare la partecipazione, l'associazione a OrgoglioPa.it è gratuita e semplificata, a ciò bastando la comunicazione dei propri dati, l'adesione ai valori e alle idee illustrate nel **manifesto** e l'osservanza dello **statuto**.

OrgoglioPa.it riconosce e valorizza le comunità professionali, la quotidiana condivisione che i dipendenti pubblici mettono in pratica con i colleghi del proprio e di altri Enti di appartenenza, la corrispondenza con gli operatori privati del settore, la continua accumulazione culturale, le relazioni e i confronti tra gli eletti: per questo motivo chiede ai propri membri di essere promossa e veicolata con convinzione proprio attraverso tali contatti e rapporti.

Gli strumenti con cui OrgoglioPa.it vuole operare sono principalmente tre:

- 1** la raccolta di **progetti, prassi, atti e pareri** di cui andare orgogliosi, che gli aderenti **candidano liberamente**. I progetti raccolti sono proposti alla valutazione ed al giudizio dei soci in modo democratico e collettivo;
- 2** la raccolta di **adesioni** sia all'associazione sia alle singole campagne di diffusione dei propri messaggi;
- 3** il **forum**, come luogo in cui suscitare il dibattito, sviluppare le idee e proporle alla libera valutazione della totalità dei partecipanti, per saggiarne la forza e la bontà.

5. CEPAS: IL CONFRONTO PER LA VALORIZZAZIONE DELLE COMPETENZE DELLE PERSONE PER LA QUALITÀ DELLE PERFORMANCE

Per il CEPAS ha relazionato al convegno di Bergamo la dott.ssa Rosanna Favorito, Direttore (www.cepas.it).

CEPAS, Associazione senza scopo di lucro, è un Organismo di Certificazione delle Professionalità e della Formazione, costituito nel 1994 per rispondere all'esigenza del mercato di valorizzare le attività professionali con la massima garanzia di competenza ed esperienza. CEPAS è iscritto nel Registro delle Persone Giuridiche al n° 629/2009 presso la Prefettura di Roma. La professionalità è data da un insieme di elementi accettati e condivisi a livello collettivo, ma non sempre riconoscibili in breve tempo. La certificazione delle professionalità è l'atto mediante il quale si attesta che una persona, valutata secondo regole prestabilite, possiede i requisiti necessari per operare, con competenza e professionalità, in un determinato settore di attività. La valutazione viene effettuata da un Organismo di Certificazione, terza parte indipendente, che opera in conformità alla norma ISO/IEC 17024 "Requisiti generali per gli Organismi che operano nella certificazione

del personale”. La persona certificata è sottoposta a verifiche periodiche per comprovare il costante svolgimento della sua professione, il continuo aggiornamento delle sue conoscenze e il rispetto del codice deontologico. La certificazione delle professionalità offre quindi una garanzia preventiva e continua e consente di vedere attestate le proprie competenze. Tale sistema costituisce un fattore di efficienza e competitività nei mercati aperti e un ostacolo allo sviluppo di mercati distorti e protetti.

Scopo fondamentale di CEPAS è la certificazione delle professionalità, secondo quanto prescritto dalla norma ISO/IEC 17024 “Requisiti generali per gli Organismi che operano nella certificazione delle personale”. CEPAS è accreditato da ACCREDIA per operare come Organismo di Certificazione di Auditor / Responsabili Gruppo di Audit di Sistemi di Gestione per la Qualità, Auditor / Responsabili Gruppo di Audit di Sistemi di Gestione Ambientale, Auditor / Responsabili Gruppo di Audit di Sistemi di Gestione per la Safety, Auditor / Responsabili Gruppo di Audit di Sistemi di Gestione per la Sicurezza delle Informazioni (I.S.M.S.), Consulenti / Consulenti Senior di Sistemi di Gestione per la Qualità. Esso è inoltre “full member” della IPC (International Personnel Certification Association), unica associazione che, a livello mondiale, raggruppa i più importanti Organismi di Certificazione degli Auditor e dei Corsi di Formazione nonché alcuni Enti di Accreditamento.

La “mission” di CEPAS è garantire al mercato professionisti di qualità e qualità della formazione nei settori ove tale esigenza è maggiormente sentita. A tal fine, le “parti interessate” intervengono sempre nella definizione dei requisiti e nella delibera delle certificazioni mentre i Grandparent CEPAS, esperti di settore affermati a livello nazionale, garantiscono la valutazione.

CEPAS ha una vera e propria community di esperti che consente di avere un benchmark continuo sui livelli di professionalità richiesti dal mercato. Questo vale anche per le competenze di coloro che operano all'interno delle strutture pubbliche per l'innovazione e il cambiamento.

ALLEGATO: **REGOLE DI ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DEL BENCHMARKING Q-CLUB**



1. Cos'è

Il Benchmarking Q-Club (BQC) è un network di Comuni capoluogo di provincia che, avendo già da anni avviato percorsi di applicazione di metodi e logiche di TQM e modelli di eccellenza che considerano il Benchmarking come strumento di crescita delle realtà organizzative, intendono individuare e condividere modalità semplici ma efficaci di confronto.

2. Gli scopi

Gli scopi principali si riassumono quindi nella condivisione di buone prassi ma soprattutto nella elaborazione e condivisione di linee di indirizzo, indicatori o altre modalità di confronto che, essendo definite tenendo conto delle specifiche esigenze di questo tipo di organizzazioni, permettano un Benchmarking semplice, efficace e non costoso.

3. Da chi è composto

Da Comuni capoluogo di provincia che abbiano maturato almeno tre anni di esperienza nell'applicazione dei modelli di eccellenza (CAF o EFQM) o altri modelli (es. Balance Scorecard), siano certificati ISO 9001:2000 o abbiano fatto un percorso significativo di pari durata nell'applicazione dialogiche e strumenti di TQM.

Il gruppo si avvale del sostegno del Dipartimento della Funzione Pubblica e del supporto metodologico e scientifico di SistemaSusio.

Eventuali altri soggetti potranno essere di volta in volta coinvolti con riferimento a specifici argomenti. Si prevede anche l'apertura e il confronto a livello europeo con associazioni o gruppi analoghi.

4. I principi fondamentali

I principi fondamentali che ispirano l'attività del BQC, che tutti gli aderenti condividono e si impegnano a rispettare, partono dal presupposto che il confronto, che costituisce l'obiettivo del lavoro del BQC, viene inteso esclusivamente come elemento di innovazione, crescita e miglioramento e quindi implica:

- la messa in comune di esperienze, di informazioni, documenti e quant'altro necessario sugli argomenti di lavoro di volta in volta individuati;
- la disponibilità a sperimentare, compatibilmente con le scelte organizzative interne, buone prassi, indicatori condivisi, linee d'indirizzo o quant'altro venga deciso;

- la condivisione dei risultati conseguenti all'applicazione di indicatori, linee d'indirizzo e tutto quanto concordato al fine di permettere un confronto trasparente e aperto;
- la disponibilità a farsi carico, con principio di rotazione che nel tempo coinvolga tutti, del lavoro di studio o di elaborazione ma anche di coordinamento del gruppo;
- la condivisione e convergenza politica e tecnica nella partecipazione di ciascun ente;
- l'ispirazione al modello CAF;
- la disponibilità a diffondere all'interno del proprio ente e all'esterno le logiche, gli strumenti e la filosofia della Qualità.

5. Il funzionamento

Sono previsti, di norma, due incontri plenari annuali (indicativamente in primavera e in autunno) ospitati a turno nelle sedi dei Comuni componenti, per:

- individuare gli argomenti di lavoro e i relativi responsabili;
- verificare e validare i risultati del lavoro e le proposte relative a ciascun argomento concordato per come presentate dai rispettivi responsabili;
- analizzare l'esito del confronto sui risultati concreti conseguiti da ciascun aderente nell'applicazione di indicatori, linee guida, buone prassi in precedenza condivise;
- valutare le richieste di adesione;
- adottare tutte le altre decisioni di natura organizzativa necessarie.

Il lavoro concreto di raccolta materiale, elaborazione e sistematizzazione informazioni, esperienze e dati è affidato a turno a uno o al massimo a un gruppo molto ristretto di partecipanti.

Il responsabile (o gruppo di lavoro) di un argomento, oltre a elaborare una proposta, si impegna a seguirla e monitorarne nel tempo l'applicazione e i risultati, riferendone brevemente in riunione plenaria e aggiornando documenti/schede di monitoraggio sul sito.

6. Il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica

Sostiene e supporta l'iniziativa in coerenza con le politiche per la qualità delle PPA.A., ne favorisce la conoscenza, anche attraverso l'allestimento e mantenimento di apposito spazio sul portale PAQ dedicato alla Qualità. Favorisce la conoscenza reciproca e il coordinamento con altre iniziative, nazionali o locali, che possano interessare o interagire con gli scopi e le attività/iniziative del BQC.

7. Il ruolo di SistemaSusio

Garantisce il supporto metodologico e scientifico nello svolgimento del lavoro sui vari argomenti e supporto operativo per le attività di comunicazione e coordinamento.

8. Il coordinamento

Il coordinamento è assunto a turno da uno dei Comuni aderenti per un anno. Il coordinamento comporta il farsi carico degli aspetti organizzativi dell'attività del BQC, il dare impulso alla verifica dell'attività sugli argomenti di lavoro e il monitorare e valutare la partecipazione attiva di tutti, il presidiare le attività di comunicazione tra gli aderenti e tra il BQC e l'esterno.

9. Il sito e gli altri mezzi di comunicazione

Tra le altre forme e modalità di comunicazione si privilegiano quelle che utilizzino la tecnologia informatica (sito internet, e-mail ecc.) per permettere lo scambio e la condivisione di materiali, notizie e spunti di lavoro o riflessione. Ciò comporta l'impegno di tutti all'utilizzo e implementazione con l'impulso, la verifica e la supervisione del coordinamento di turno e il supporto concreto di SistemaSusio per l'inserimento. Ci si impegna nella ricerca di possibili tecnologie per il lavoro e il confronto a distanza.

10. Le spese di funzionamento

La partecipazione al BQC è gratuita. Poiché il BQC non dispone di fondi propri ciascun ente/soggetto partecipante si impegna a sostenere le spese necessarie e conseguenti all'attività del BQC e per la realizzazione delle iniziative concordate e in particolare di quelle di cui si assuma la responsabilità.

11. Le nuove adesioni

Il gruppo "fondatore" è composto dai Comuni di Trento, Bolzano, Milano, Genova, Torino, Venezia e Bergamo, dal Dipartimento Funzione Pubblica e da SistemaSusio.

È possibile l'adesione di altri Comuni capoluogo di provincia con i requisiti di cui al punto 3 che accettino principi e regole del BQC e si impegnino nell'attività di condivisione, applicazione e confronto;

Le modalità di adesione sono le seguenti:

- presentazione di richiesta di adesione mediante compilazione di schema disponibile on line (che prevede una sintesi del percorso fatto, la sottoscrizione di chi può impegnare l'ente con riferimento alle politiche della qualità, l'accettazione di regole e impegni, l'esplicitazione del mandato politico e della leadership dirigenziale e l'individuazione di un referente/responsabile che possa rappresentare il Comune e fare da tramite presso i colleghi) da inoltrare al coordinamento del BQC;
- valutazione da parte del BQC in riunione plenaria su parere del coordinamento.

Rimane la possibilità per altri Comuni, anche non aderenti, di utilizzare e applicare i risultati del lavoro del BQC che vengono resi

pubblici. Solo attraverso l'adesione è tuttavia possibile accedere ai risultati dell'applicazione presso i Comuni componenti e quindi effettuare un confronto su questa base.

12. Il recesso

Ogni aderente si impegna a comunicare formalmente al coordinatore di turno l'impossibilità di proseguire nell'impegno richiesto dal BQC o comunque l'intendimento di non parteciparvi più, fatto salvo il completamento delle iniziative delle quali si è assunta la responsabilità.

Su segnalazione del coordinatore o di altri aderenti e in relazione al riscontrato mancato rispetto dei principi condivisi e degli impegni assunti con l'adesione, in sede di incontro plenario, il gruppo può decidere la decadenza dei componenti.

13. Patrocinio attivo e passivo e collaborazione con altre iniziative

Il gruppo nel suo insieme valuta e decide in merito a proposte di patrocinio, attivo e passivo e collaborazione con altre iniziative, locali, nazionali o europee, collegate agli scopi dello stesso, verificandone i contenuti e la correttezza.

In corso d'anno, proposte in tal senso vanno inoltrate al coordinatore di turno, che si assume il compito di informarne gli aderenti raccogliendone opinioni e consensi al fine del buon esito della concessione, relazionando poi in proposito in occasione degli incontri plenari.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE SUL BENCHMARKING DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI

ANCI, *L'applicazione del Decreto Legislativo n° 150/2009 negli enti locali. Le linee guida dell'Anci in materia di ciclo della performance*, 2011

Bocchino U., *Il benchmarking. Uno strumento innovativo per la pianificazione ed il controllo strategico*, Giuffrè, 1994

Camp R.C., *Business process benchmarking*, Itaca, 1996

Fiondella C., *Il benchmarking dei processi aziendali. Profili teorici e operativi*, Giappichelli, 2011

Marchitto F., *Benchmarking nella pubblica amministrazione. Una metodologia per il miglioramento continuo*, FrancoAngeli, 2001

Mussari R., Lega F., Michele G.A., *Il benchmarking e la cultura del confronto nelle amministrazioni pubbliche. Atti del Convegno (Chieti-Pescara, 18-19 marzo 2004)*, Aracne, 2005

Susio B., Barbagallo E., *La qualità paga ISO 90001:2008. Garantire la qualità dei servizi ai cittadini in tempi di risorse limitate*, EdizioniStrategiche, 2009

Susio B., *Qualità alla Carta: verso l'eccellenza con la Carta dei Servizi*, FrancoAngeli, 2002

Vedovato M., *Benchmarking. Complessità e apprendimento*, Giappichelli, 2007

Watson G. H., *Il benchmarking. Come migliorare i processi e la competitività aziendale adattando e adottando le pratiche delle imprese leader*, FrancoAngeli, 1995