

Perché un laboratorio di “benchmarking”

Per chi da qualche anno si occupa di innovazione nelle amministrazioni pubbliche, il benchmarking è la classica medaglia a due facce: da una parte appaiono i vantaggi di poter apprendere da altre esperienze, in modo semplice e immediato, i principi guida e le indicazioni per gestire il miglioramento; dall'altra si intravede il rischio di investire tempo e risorse nella ricerca di soluzioni che resteranno inapplicabili nella propria realtà. Questa duplicità si rispecchia poi nella realtà lavorativa: mentre è estremamente raro individuare esperienze che in modo esplicito abbiano fatto ricorso al benchmarking, utilizzando un approccio deduttivo a partire dalla conoscenza delle teorie. È invece fre-

quente trovare casi di applicazione degli strumenti e delle tecniche di benchmarking (o almeno una loro versione "artigianale") in modo intuitivo, implicito.

Questo può dipendere da una scarsa conoscenza degli studi teorici, a cui si contrappone il fatto che tutti siamo pronti nella nostra pratica di lavoro a operare "osservando" la realtà che ci circonda; ma il risultato è che le esperienze fino ad oggi percorse hanno il rischio di essere poco strutturate e quindi con una debole incidenza sulle reali necessità dell'organizzazione.

L'esperienza vissuta dal laboratorio di URPe degliURP si è da subito connotata (anche simbolicamente attraverso il suo nome) per la ricerca di un risultato duplice: da una parte la riflessione sul merito (la qualità della comunicazione su web), dall'altra la volontà di sperimentare la reale fattibilità del metodo.

▪ **Il benchmarking, in teoria.**

Vediamo quindi brevemente in cosa consiste questo metodo e quali sono gli ambiti di applicazione. La definizione più semplice e nel contempo efficace di benchmarking ci viene da Spendolini, che parla di "processo continuo, sistematico per valutare i prodotti, i servizi e i processi operativi delle organizzazioni che sono riconosciute quali rappresentanti delle prassi migliori allo scopo di conseguire miglioramenti".

Come spesso accade, il benchmarking è nato nel mondo industriale dove l'accelerazione della competitività, l'innovazione tecnologica, la globalizzazione impongono una continua ricerca di tecniche manageriali innovative. In questo quadro il suo obiettivo è quello di permettere al management di avvalersi di informazioni e di conoscenze acquisite durante il confronto con esperienze di un qualche interesse (similari, concorrenti, complementari, simmetriche, ecc.) e necessarie per ridefinire gli obiettivi, le strategie, i processi interni e le prassi operative.

Senza voler qui scendere nell'approfondimento dottrinario (per questo rimandiamo a Fernando Marchitto, "Benchmarking nella Pubblica Amministrazione", Franco Angeli, 2001) la definizione di Spendolini apre ad una prima distinzione tra differenti tipi di benchmarking. Vengono qui infatti accennate le variabili oggetto della "valutazione": prodotti, servizi, processi. Ulteriori distinzioni poi si possono fare a seconda che le "prassi migliori" siano ricercate all'interno o all'esterno di una stessa organizzazione e se vengono confrontati dati oggettivi o elementi di valutazione qualitativa. Tutti questi elementi comunque, non fanno dimenticare che in ambito pubblico, il limite che deriva dalla mancanza dei presupposti ideologici (la competitività di mercato) costituisce nel contempo un valore. Infatti tra amministrazioni non esistono le barriere informative (le asimmetrie) che consentono un vantaggio competitivo alle imprese e spesso garantiscono alle stesse la sopravvivenza.

Già da queste brevissime annotazioni metodologiche si comprende come la disciplina del benchmarking richieda un approccio molto rigoroso e non si possa ridurre ad una semplice azione di osservazione e trasposizione nella propria realtà di "qualcosa" osservato in altre realtà.

▪ **Il percorso metodologico.**

Per condividere la riflessione avviata a partire dall'esperienza del laboratorio di URPe degliURP, descriveremo di seguito le principali fasi operative che l'hanno caratterizzata, ripercorrendo i passi compiuti e i principali motivi che hanno portato a prendere

certe decisioni.

Si deve innanzitutto fare una precisazione: metodologicamente il benchmarking prevede (come detto) un oggetto di osservazione e un soggetto che, attraverso l'osservazione, applica nella propria realtà delle soluzioni di miglioramento. Nel caso qui descritto, invece, il protagonista dell'osservazione è un soggetto "terzo" (URPdegliURP) che non ha come principale obiettivo quello di applicare le soluzioni individuate nella propria realtà lavorativa, ma di diffonderle in forma di indicazioni e suggerimenti ad una platea allargata di destinatari. Questo ha comportato una preliminare condivisione dei ruoli che possiamo definire "artificiale", dove il reale destinatario delle osservazioni non era presente se non attraverso la mediazione dei referenti di URPdegliURP. Le conseguenze principali sono state: la continua conferma del ruolo del coordinatore, che ha dovuto esercitare la propria committenza attraverso una costante "presenza", virtualizzata attraverso la mailing list; e l'importante lavoro a valle del laboratorio, al momento della redazione dei contenuti di questa pubblicazione, per la ricerca di un linguaggio universale.

La prima questione affrontata è stata **la costruzione del gruppo**. Si è scelto di rivolgersi alle esperienze più consolidate del panorama italiano seguendo la logica del "best in class": che prevede che l'oggetto dell'osservazione siano i parametri e le prassi delle esperienze di successo. Grazie alla rete di URPdegliURP si sono individuate alcune realtà che per motivi differenti garantivano contributi di valore e si sono definiti insieme a loro gli impegni reciproci. Una particolare attenzione è stata riservata all'individuazione non soltanto di "casi" interessanti, ma soprattutto delle persone che, dietro questi casi, avevano pianificato e realizzato le azioni che sarebbero diventate oggetto di osservazione.

Il passo seguente è stato **la scelta del "tipo" di benchmarking** da applicare ai lavori del gruppo. Si è deciso di orientarsi verso il "benchmarking di processo", che prevede che i singoli partecipanti al laboratorio descrivano e mettano a confronto i differenti percorsi operativi che portano alla realizzazione dei principali servizi in osservazione (nel nostro caso quelli con una qualche attinenza, anche potenziale, con la comunicazione su web) e i soggetti coinvolti al loro interno. I motivi di questa scelta possono essere così riassunti:

- a) la comunicazione su web, oggetto del nostro laboratorio, in termini concreti si traduce in una serie di servizi che non si presta ad una classificazione per tipologie di prodotto (metodologia alternativa), essendo questi determinati da una serie molto ampia di variabili che richiedono riflessioni specifiche: il canale, le dimensioni qualitative e quantitative dei destinatari, l'integrazione con le altre leve della comunicazione. Inoltre, nel corso dei lavori sono emerse in misura più rilevante del previsto alcune ulteriori variabili legate alla definizione degli standard di usabilità e navigabilità, facilmente collegabili a specifiche azioni da realizzarsi nel processo di erogazione del servizio;
- b) i destinatari della guida (potenzialmente tutte le amministrazioni) erogano servizi molto differenziati e hanno una maggiore facilità a riconoscersi sul processo che non sul servizio. Facciamo un esempio, per intenderci: la gestione dei reclami via web è molto differente se realizzata da un piccolo comune piuttosto che da una città metropolitana (complessità delle questioni sollevate, numerosità dei contatti, gestione dell'archivio), mentre i processi realizzativi prevedono azioni analoghe (stesse tipologie di soggetti coinvolti, stessi flussi documentali, ecc.);
- c) la definizione e condivisione di un "lessico" di processo, vale a dire un insieme di simboli e significati, costituisce un linguaggio su cui è meno facile generare incomprensioni;

- d) per i partecipanti al laboratorio, che in qualche misura presentano i risultati del proprio lavoro e della propria amministrazione, si incontra una minore resistenza a confrontarsi sulla qualità dei processi che non su quella dei prodotti, dove le variabili qualitative debbono essere di volta in volta contestualizzate per avere significato.
- e) a partire dagli anni ottanta, dopo aver avuto un grande seguito nel mondo delle imprese (che, a onor del vero, oggi sembra già perduto), anche per le amministrazioni pubbliche si è potuta verificare una crescente attenzione per l'analisi e la reingegnerizzazione dei processi, che ha aiutato a leggere le organizzazioni in modo più comprensibile e veritiero.

Si è successivamente passati alla **condivisione di un metodo di analisi e lettura dei processi**, partendo dalla consapevolezza che nelle amministrazioni pubbliche questa attività è rara (anche se in crescita, come appena ricordato) e laddove esiste è spesso nascosta, "trasparente". In primo luogo si è definito, insieme al gruppo di lavoro, un unico sistema di rappresentazione dei processi, che ha consentito (le schede di caso illustrate di seguito ne sono una esemplificazione) a tutti i partecipanti di esplicitare anche quelle azioni che spesso rimangono sottintese, ma che contengono quegli elementi di valore che differenziano le esperienze di successo dalle altre.

Uno dei consueti limiti contro cui abbiamo combattuto all'interno del gruppo di lavoro è stata la difficoltà per i protagonisti di astrarsi dalla propria esperienza individuale, laddove il coinvolgimento emotivo e ideale è molto elevato, e si tende a dare per scontate (qualcuno potrebbe dire "rimuovere") alcune componenti qualitative del processo. In particolare, abbiamo insieme verificato che esiste la tendenza a confondere processo con prodotto: quando si parla di servizi, per i quali produzione, erogazione e consumo coincidono temporalmente, è comunque complicato tracciare dei definiti confini temporali e organizzativi. È stato quindi necessario un lavoro di "correzione progressiva", che ha consentito di raggiungere il risultato desiderato, dopo alcuni aggiustamenti in corso d'opera.

Infine si è passati alla **redazione delle schede di caso** (vedi **Parti da 3.1 a 3.1.10**), per le quali dobbiamo segnalare la particolarità di fare riferimento specifico e dettagliato (per quanto possibile) alla "storia" del servizio in esame e del contesto all'interno del quale è nato e si è sviluppato. Questo consente di applicare in modo semplificato i necessari filtri interpretativi per trasporre le esperienze descritte in altre realtà con situazioni molto differenziate: è inutile dimenticare le marcate differenze nei contesti sociali, economici, antropologici e culturali che si incontrano nel nostro "lungo stivale".. Altro elemento descritto nelle schede che facilita la traduzione in contesti differenziati è la collocazione organizzativa dell'URP (questione al centro di altri accesi dibattiti) che consente di comprendere quali sono le leve gerarchiche e gestionali che i colleghi partecipanti al laboratorio hanno avuto a disposizione per realizzare il servizio descritto.

▪ **Che cosa abbiamo imparato dal laboratorio.**

Lasciando ad altre parti della guida il compito di addentrarsi nel merito della comunicazione su web, l'esperienza del laboratorio di URPdegliURP ci ha mostrato alcune evidenze generali dalle quali vorremmo trarre degli insegnamenti.

- a) Il benchmarking, anche attraverso un approccio scientifico, si rivela comunque utile nel momento in cui si adattano "artigianalmente" alcuni principi. La conoscenza teorica dei principi e delle tecniche deve sempre tenere conto delle competenze dei destinatari e dei partecipanti al laboratorio, ridefinendo in particolare i linguaggi e le rappresentazioni in modo da non lasciare fraintendimenti sui significati ricercati.

- b) Gli URP si confermano un osservatorio privilegiato per analizzare quel “momento di incontro” tra amministrazione e cittadini/imprese che è sempre più strategico per il miglioramento della qualità del servizio. Pur a fronte di un processo di migrazione dallo sportello fisico a quello virtuale, è l'URP a mantenere quelle competenze che permettono la conoscenza dell'utente e contemporaneamente della struttura organizzativa (che comunque andrebbero rafforzate e diffuse a livello nazionale) che da sole permettono di avviare un percorso virtuoso e strutturato che porta all'erogazione di servizi soddisfacenti per tutti.
- c) Alcune soluzioni di miglioramento sono alla portata immediata di tutte le amministrazioni, mentre altre sono perseguibili solo dopo un lungo processo di sviluppo della cultura del servizio. Questa affermazione lapalissiana ci serva però come avvertenza per chi pensa di applicare in modo automatico e acritico i principi e le azioni qui descritte all'interno della propria organizzazione.
- d) Nelle amministrazioni pubbliche il processo decisionale che porta alla definizione dei servizi erogati, spesso appare come un continuum ininterrotto: è difficile distinguere le fasi classiche in cui solitamente si scandisce il processo di definizione delle politiche: analisi, progettazione, realizzazione e valutazione. Piuttosto, si percepiscono decisioni, scelte, “momenti topici” che generano percorsi che attraverso prove e correzioni portano all'erogazione del servizio. In questo senso, appare necessario (come per il benchmarking) che le amministrazioni si attivino per rafforzare le competenze di policy making che potrebbero garantire, anche alla luce degli strumenti nuovi che cominciano ad essere sperimentati in alcune realtà italiane, un concreto miglioramento della qualità dei servizi e della soddisfazione degli utenti.

▪ **Che cosa dobbiamo ancora imparare.**

Come ogni riflessione che si rispetti anche la nostra vuole lasciare alcune questioni aperte al dibattito che si potrà attivare su questo tema.

Innanzitutto **quali sono i criteri per la scelta delle esperienze** (e quindi implicitamente delle persone) cosiddette “di successo”. In questi anni sono state numerose le iniziative premiali che hanno portato all'evidenza della collettività i casi di eccellenza, e la strada più semplice sembra quella di attingere da questi serbatoi. Queste iniziative però hanno almeno un paio di limiti evidenti:

- la staticità, fotografano la realtà come è in quel momento, mentre sappiamo quanto mobili (nonostante gli stereotipi) siano le competenze all'interno delle amministrazioni con il rischio di coinvolgere esperienze “datate” o soggetti che non si occupano più di quel dato tema;
- l'adesione volontaria, per la quale le esperienze “premiare” spesso sono autoproposte dai singoli attuatori, con il rischio di non intercettare mai casi, magari altrettanto validi, ma che non vengono comunicati in modo adeguato.

Il linguaggio scelto per la rappresentazione dei processi (i diagrammi di flusso, che sono illustrati in alcune schede di caso) viaggiano sempre sullo stretto confine tra il particolarismo necessario per contestualizzare l'esperienza e un ecumenismo che rischia di rendere intraducibile nella propria realtà operativa i principi descritti. Occorre in questa direzione trovare un sistema per rendere comprensibile l'intreccio continuo tra forma e sostanza e tra politica e tecnica che caratterizza l'operare di tutte le amministrazioni.

La capacità di osservare l'esterno e trasporre all'interno della propria realtà i principi

osservati deve diventare **un metodo che caratterizza ogni momento della vita lavorativa delle persone**, deve essere circoscritto a "progetti" specifici voluti dai vertici dell'organizzazione o, ancora, necessita di strutture e competenze specifiche che vengono attivate a seconda delle necessità? Lasciando da parte la scontata autonomia decisionale di ciascuno, forse indagare in questa direzione consentirebbe al benchmarking di affermarsi concretamente come utile strumento di lavoro, uscendo definitivamente da quella dimensione di sottoutilizzo all'interno della quale oggi è relegato.