

Pillole di qualità n. 12

**La qualità dei servizi:
una nuova tipologia
di controllo
dell'ente locale**

Indice

Indice generale

1. La "storia" della normativa in tema di qualità	4
2. I nuovi controlli interni	9
3. Il regolamento sui controlli interni	12
4. Il Piano della qualità.....	14
5. Il Sistema qualità del Comune di Modena	16
6. La Qualità interna: il benessere organizzativo e i "clienti interni".....	20

1. La "storia" della normativa in tema di qualità

Negli ultimi dieci anni si è susseguita una serie considerevole di direttive e decreti aventi quale oggetto il tema della qualità dei servizi e degli strumenti per la valutazione della stessa.

1. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994: "Principi sull'erogazione dei Servizi Pubblici";
2. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 11 ottobre 1994: "Direttiva sui principi per l'istituzione ed il funzionamento degli uffici per le relazioni con il pubblico";
3. Decreto del Presidente Consiglio dei Ministri del 19 maggio 1995: "Prima individuazione dei settori di erogazione dei servizi pubblici ai fini della emanazione degli schemi generali di riferimento di Carte dei servizi";
4. Decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999, art. 11 "Qualità dei servizi pubblici e Carte dei servizi";
5. Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del 24 marzo 2004 "*Rilevazione della qualità percepita dai cittadini*";
6. Direttiva del ministro per l'innovazione e le tecnologie di concerto con il ministro per la funzione pubblica del 27 luglio 2005 "*Direttiva per la qualità dei servizi on line e la misurazione della soddisfazione degli utenti*"¹;
7. Direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione per una pubblica amministrazione di qualità del 19 dicembre 2006.

Già con la prima direttiva del 1994, e quindi a partire ormai da una decina di anni fa, venivano introdotti con riferimento ai servizi pubblici, i concetti di standard di qualità e quantità delle prestazioni rese dai soggetti erogatori, la valutazione della qualità dei servizi, tra cui la valutazione da parte degli utenti.

La Direttiva dell'ottobre 1994, che definisce i principi per l'istituzione degli uffici per le relazioni con il pubblico (URP), attribuisce agli stessi, tra le altre cose, il compito di "rilevare sistematicamente i bisogni ed il livello di soddisfazione dell'utenza per i servizi erogati".

Con il DPCM del 19 maggio 1995, il legislatore provvede ad emanare uno schema generale di riferimento per le carte dei servizi sanitari, intese quali strumenti di tutela del cittadino-utente, in conformità con i principi dettati dalle precedenti due direttive. È il decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999 che al Capo III "Qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi", art. 11 "Qualità dei servizi pubblici" estende ai servizi pubblici nazionali e locali gli strumenti di tutela dei cittadini e gli utenti quali le carte dei servizi e gli standard di qualità.

Occorre attendere il 2004, quando con la Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica del 24 marzo "*Rilevazione della qualità percepita dai cittadini*", viene fatto il punto in merito alla rilevazione della qualità percepita da parte dei cittadini (indagine di customer satisfaction), allo scopo di promuovere metodi di rilevazione sistematica della stessa, la pianificazione dei conseguenti interventi di miglioramento sui servizi valutati, lo sviluppo all'interno delle singole amministrazioni della cultura della misurazione e del miglioramento continui, nonché la

1 Anche il Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Cad) e s.m. riprende il tema delle indagini di customer relative ai servizi on line

creazione delle specifiche competenze professionali necessarie a progettare e gestire le indagini sulla qualità percepita.

È nel 2005, che tali principi vengono allargati ai servizi *on-line* offerti dalle pubbliche amministrazioni, quei servizi cioè non mediati da sportello a cui si accede in modalità remota, rispetto ai quali, mancando la percezione diretta dell'atteggiamento dell'utenza, il monitoraggio del gradimento risulta essere strumento essenziale.

Ad oltre un decennio dall'emanazione della prima Direttiva in materia, la Direttiva del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione "Per una pubblica amministrazione di qualità" del 19 dicembre 2006 appare come un "richiamo".

Infatti, benché gli strumenti di gestione della qualità nei servizi pubblici abbiano incominciato a diffondersi, benché anche nel nostro paese fin dall'inizio degli anni '90 e con il crescere delle aspettative dei cittadini si sia assistito al penetrare progressivo della cultura dell'orientamento al cittadino ed all'evolvere degli approcci alla qualità nelle amministrazioni pubbliche, il campo di applicazione degli strumenti utilizzati per migliorare la qualità si sia esteso dal prodotto o servizio, al processo sino all'intera organizzazione, nelle pubbliche amministrazioni l'attenzione alla qualità "non risulta sufficientemente diffusa e tende ad essere presente in modo ancora parziale e discontinuo".

Pertanto obiettivo della direttiva è quello di diffondere i molteplici strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche tra cui gli standard ISO 9000, il modello EFQM, i diversi sistemi di accreditamento, la Carta dei Servizi, la *Balance Scorecard*, il *benchmarking*, il potenziale insito nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), il cui utilizzo progressivo consente tra le altre cose una migliore interattività con i destinatari dei servizi e i portatori di interesse, l'autovalutazione e gli strumenti di autodiagnosi (CAF).

La spinta normativa ha poi subito una forte accelerazione in concomitanza con il decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150 "Ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

Il decreto infatti, che pone al centro il tema della valutazione delle performance organizzativa e individuale (valutazione dei dirigenti e del personale), nell'introdurre un livello valutativo inerente tutta l'organizzazione, richiama esplicitamente la centralità del tema della valutazione della qualità dei servizi, assurgendola a vero e proprio parametro di valutazione.

La pubblica amministrazione è infatti tenuta a valutare la *performance* dell'organizzazione con riferimento agli ambiti indicati all'art. 8 del decreto:

Art. 8. *Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa*

1. Il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa concerne:

- a) l'attuazione delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività;
- b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli *standard* qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse;
- c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;

- d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi;
- e) 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;
- f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi;
- g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati;
- h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Il decreto, quindi, oltre ad attribuire quale finalità principale della misurazione e valutazione della *performance*, il miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche (art. 3 comma 1) e prevedere che le amministrazioni pubbliche adottino, a tale scopo, metodi e strumenti idonei, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento dell'interesse del destinatario dei servizi (art. 3 comma 4)², disegna un sistema di misurazione e valutazione multidimensionale che fa riferimento a differenti fattori:

- **input** (efficienza nell'impiego delle risorse);
- **processo** (attuazione di piani e programmi, modernizzazione dell'organizzazione, sviluppo delle relazioni con i cittadini, promozione delle pari opportunità);
- **output** (qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati);
- **risultato** (rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti);
- **outcome** (attuazione delle politiche rispetto ai bisogno finali della collettività).

Tra i precedenti ambiti, l'output, inteso come qualità e quantità delle prestazioni e dei servizi erogati, ed il risultato (rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti) indicano, tra le dimensioni indispensabili della misurazione e valutazione della performance organizzativa, la qualità del servizio.

QUALITÀ DI UN SERVIZIO =

Qualità e quantità del servizio erogato = *output*

Qualità percepita dell'utente/soddisfazione = *risultato*

2 Si veda a tale riguardo Pillole n. 10

Succedono al decreto, da parte della Civit, la delibera n. 88/2010: "Linee guida per la definizione degli standard di qualità (articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198)", la Delibera n. 89/2010 – Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del Sistema di misurazione e valutazione della performance, la Delibera n. 104/2010 – Definizione dei sistemi di misurazione e valutazione della performance entro il 30 settembre 2010 , la Delibera n. 3/2012 Linee guida per il miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici (standard di qualità), le quali definiscono l'impostazione metodologica da seguire per la valutazione della performance organizzativa.

Tra il 2012 ed il 2013 le norme in tema di anticorruzione e trasparenza riprendono, anche da altri punti di vista, il tema della qualità.

La legge 190/12 "anticorruzione", nello stabilire che la Civit adotta le linee guida per la definizione degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici – rimanda al decreto attuativo in materia di trasparenza.

Il decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni" disciplina infatti, in vari articoli, le forme di comunicazione anche rispetto agli strumenti di qualità.

Art.10 Programma triennale per la trasparenza e l'integrità

comma 9. La trasparenza rileva, altresì, come dimensione principale ai fini della determinazione degli standard di qualità dei servizi pubblici da adottare con le carte dei servizi ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, così come modificato dall'articolo 28 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Art. 32 Obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati

comma 1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano la carta dei servizi o il documento contenente gli standard di qualità dei servizi pubblici.

Art. 35 Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi

comma 1 lettera n. Le pubbliche amm.ni pubblicano "I risultati delle indagini di customer satisfaction condotte sulla qualità dei servizi erogati attraverso diversi canali, facendone rilevare il relativo andamento".

In tale ottica, anche la comunicazione degli esiti della valutazione della qualità dei servizi diventa principio fondamentale, individuando nella trasparenza uno strumento di coinvolgimento e di controllo da parte del cittadino-utente.

2. I nuovi controlli interni

Il vero "salto di qualità" legislativo in tema di qualità viene tuttavia operato con l'emanazione della recente normativa sui controlli.

La legge 7 dicembre 2012, n. 213, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 all'art. 3 introduce una serie di misure volte a rafforzare i controlli in materia di enti locali.

Il D.lgs 174/2012, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, disegna infatti un impianto normativo basato sul principio per il quale il miglioramento dell'azione amministrativa si ottiene attraverso il "rafforzamento" del sistema dei controlli. Il legislatore si prefigge infatti di incrementarne, rafforzandole, le modalità di presidio sull'attività amministrativa, definendo una nuova geografia dei controlli e introducendo nuove forme di controllo che hanno lo scopo di "rafforzare" la funzione valutativa.

Focalizzandosi sul sistema dei controlli interni, le disposizioni più recenti intervengono definendo un ampliamento dei confini individuati in precedenza e cioè introducendo nuove tipologie di controlli e modificando i confini di alcune fra quelle definite in precedenza.

Tradizionalmente il sistema si componeva di quattro elementi ai sensi dell'art. 147 del D.Lgs. 267/2000:

- il controllo di regolarità amministrativa e contabile
- il controllo di gestione
- la valutazione del personale con qualifica dirigenziale
- il controllo strategico.

La Legge 213/2012 esplicita le seguenti forme di controllo e introduce tre nuove tipologie di controlli (il controllo degli equilibri finanziari, controllo sugli organismi gestionali esterni all'ente - in particolare le società partecipate - il controllo della qualità dei servizi).

1) *controllo di regolarità amministrativa e contabile*: volto a garantire che l'azione amministrativa si svolga nel rispetto dei principi di legittimità, regolarità e correttezza;

2) *controllo di gestione*: valuta l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;

3) *controllo strategico*: valuta l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;

4) *controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa*, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;

5) *controllo degli organismi gestionali esterni dell'ente*: verifica, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;

6) *controllo della qualità dei servizi erogati*, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

Nello specifico, all'art. 3 comma 2 lettera e) si prevede quindi che il sistema di controllo interno sia diretto a garantire, tra le altre cose, il controllo della qualità dei servizi erogati³, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente. Si tratta di una tipologia di controllo finalizzata a rilevare il grado di soddisfazione degli utenti, interni ed esterni all'ente, che fruiscono dei servizi erogati dal Comune (e dai suoi organismi gestionali esterni)⁴. L'attività in questione deve essere disciplinata in apposito regolamento nel quale devono essere identificati i soggetti deputati al relativo svolgimento, interni od esterni all'organizzazione, le modalità di rilevazione e le metodologie adottate per la stessa.

È in questo modo che la valutazione della qualità dei servizi viene investita di una rilevanza anche formale che finora non aveva avuto e si inserisce a pieno titolo tra i controlli obbligatori dell'ente locale. Si inserisce cioè in un sistema di controlli che dovrebbe acquisire certe caratteristiche.

Infatti, benché i diversi controlli dell'ente locale definiti con la nuova norma differiscano per oggetto, soggetto e scansione temporale, ad essere sottoposta a controllo è sempre l'attività dell'amministrazione, ovvero la sua performance osservata da diversi profili e a diversi livelli.

Ciò pone la necessità di un sistema di misurazione integrato, in grado di riunire in relazione a ciascuna attività dell'organizzazione i diversi indicatori che sono a supporto dei diversi tipi di controllo, ad esempio prendendo in considerazione anche criteri di omogeneità organizzativa (es. i controlli interni nei servizi alla persona, i controlli interni nel settore urbanistica e edilizia, ecc.).

Così, ad esempio, la parte del sistema che misura la performance dei servizi all'infanzia, dovrebbe dare un riscontro quantitativo:

- del quadro delle risorse interne ed esterne
- del livello di regolarità amministrativa e contabile
- della *performance* individuale dei dirigenti e del personale che operano coordinando tali attività

3 Anche questa forma di controllo riguarda solo i Comuni superiori ai 10.000 abitanti.

4 A mente dell'art. 147 ter del TUEL, il controllo strategico, tra l'altro, è rivolto alla rilevazione della qualità dei servizi erogati.

- degli indirizzi politici e strategici e del loro riflesso sul quadro delle risorse e sul livello di qualità dei servizi degli obiettivi definiti dall'amministrazione per sé e per i soggetti esterni a vario titolo coinvolti e del loro riflesso sul quadro delle risorse e sul livello di qualità dei servizi dei livelli di qualità dei servizi erogati dall'amministrazione e dei soggetti esterni.

Lo sviluppo di un tale sistema di misurazione e valutazione, di uno strumento cioè attraverso il quale dare rappresentazione di quanto l'ente realizza e degli impatti che determina nel suo ambiente, implica, tra le altre cose, il coordinamento tra i differenti documenti che supportano il funzionamento del sistema dei controlli e del ciclo della performance che ogni Comune è chiamato a predisporre nel corso dell'anno e mediante i quali sono svolte gran parte delle tipologie di controlli che compongono il sistema:

- Linee (di mandato) approvate dal Consiglio Comunale
- Bilancio di previsione
- Bilancio pluriennale (segue Bilancio di previsione)
- Bilancio consolidato (segue Bilancio di previsione)
- Relazione Previsionale e Programmatica (allegata a Bilancio Pluriennale)
- Piano della Performance (31 gennaio)⁵
- Piano Esecutivo di Gestione (segue Bilancio di previsione)
- Piano Dettagliato degli Obiettivi (segue PEG)
- Relazione sulla Performance.

Inoltre, il suddetto sistema di misurazione e valutazione non inerisce solo la attività dell'amministrazione ma anche le società partecipate. Il controllo sulle partecipate è un controllo multidisciplinare, che riguarda sia aspetti di regolarità amministrativa e contabile che aspetti tipici del controllo di gestione e del controllo strategico. Nello specifico, il controllo della qualità dei servizi riguarda anche gli organismi gestionali esterni e ciò richiede che anche tali organismi abbiano sviluppato un sistema di misurazione della propria *performance*.

⁵ Ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. 150/2009 il Piano della Performance è un documento programmatico triennale da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori. Il Piano Esecutivo di Gestione, sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal Consiglio, determina gli obiettivi di gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi. L'unificazione dei due documenti (peraltro prevista dalla legge 213/2013 art 3. g-bis) va intesa come un processo di evoluzione del Piano Esecutivo di Gestione verso un livello qualitativo maggiore e una maggiore capacità di supporto alle diverse funzioni di controllo prima richiamate.

3. Il regolamento sui controlli interni

Il decreto 174 stabilisce che gli strumenti e le modalità di controllo interno, come sopra richiamati, debbano essere disciplinati con un **Regolamento**, adottato dal consiglio comunale e reso operativo dal comune entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, con successiva comunicazione al Prefetto e alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Ne è conseguito a livello locale un'integrazione del Regolamento dei controlli interni approvato con la Delibera del Consiglio Comunale Comune di Modena n. 10 del 4 febbraio 2013 "Regolamento dei controlli interni".

Al Titolo IV, artt. 14 e 15 del Regolamento dei controlli interni, avente ad oggetto "Controllo di qualità" si prevede che la Giunta Comunale adotti annualmente il Piano della qualità, i cui progetti vengono poi recepiti nel Piano esecutivo di gestione e nel Piano dettagliato degli obiettivi dei settori coinvolti.

Questo radicale cambiamento di prospettiva impone rispetto al tema della qualità un nuovo approccio relativo alla pianificazione e programmazione degli interventi.

Infatti, anche nel Comune di Modena, in cui gli strumenti della qualità sono stati progettati e fruiti ben prima dell'intervento del legislatore (vedasi paragrafo 5), l'introduzione di una nuova forma di controllo interno impone una pianificazione strategica e centralizzata degli interventi nonché una necessaria definizione di criteri di priorità rispetto alla stessa.

Inoltre attribuisce la competenza di tale processo pianificatorio all'organo di governo, assumendo ad oggetto di delibera di giunta il piano annuale del qualità.

Regolamento sui controlli interni

Titolo IV: controllo di qualità

Art. 14 – Finalità

1. Il controllo sulla qualità è finalizzato al monitoraggio della qualità percepita dagli utenti dei servizi e alla verifica del rispetto degli standard definiti nelle carte dei servizi o in sede di programmazione degli interventi.
2. La Giunta comunale adotta annualmente il Piano della qualità, che viene recepito nel Piano esecutivo di gestione e nel Piano dettagliato degli obiettivi.
3. Gli indicatori di qualità intervengono a completare la valutazione di prestazioni le cui caratteristiche in termini di efficienza ed economicità sono definite in via preventiva, e concorrono, nell'ambito del processo di programmazione e controllo, a ridefinire le caratteristiche dei servizi e delle prestazioni da erogare.

Art. 15 – Modalità di effettuazione del controllo di qualità

1. La qualità percepita dagli utenti dei servizi viene rilevata in maniera sistematica con metodologie di ricerca sociale tramite indagini di gradimento sia di tipo quantitativo che qualitativo.

2. La qualità effettiva del servizio è rappresentata da almeno quattro fattori:

- a) accessibilità, intesa come disponibilità delle informazioni necessarie, accessibilità fisica e multicanale;
- b) tempestività, intesa come ragionevolezza del tempo intercorrente tra la richiesta e l'erogazione e rispetto dei tempi previsti;
- c) trasparenza, intesa come informazione sui criteri e i tempi di erogazione, sul responsabile del provvedimento e sui costi;
- d) efficacia, intesa come rispondenza a quanto il richiedente può aspettarsi, in termini di correttezza formale, affidabilità e completezza.

3. La verifica sulla qualità effettiva avviene attraverso il sistema dei controlli interni, associati al ciclo di gestione della *performance* di ente e della *performance* organizzativa.

4. Le carte dei servizi costituiscono uno degli strumenti attraverso cui rendere pubblici gli standard di qualità garantiti agli utenti dei servizi.

4. Il Piano della qualità

Con la Delibera di giunta n. 174/2013 viene approvato per la prima volta il Piano annuale della qualità, il quale in coerenza con la normativa degli ultimi anni, ed in particolare con l'emanazione del D.lgs 150/2009 "in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", del D.L. 74/2011 in materia di controlli interni, convertito in Legge n. 213/2012, del Regolamento dei controlli interni approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 10 del 4-2-2013, promuove l'introduzione di logiche della misurazione e valutazione della *performance*, consolidando così la necessità di introdurre nella Pubblica amministrazione logiche e strumenti riferibili ai modelli della Qualità Totale.

Il Piano della qualità del Comune di Modena, annualmente definito anche con il supporto delle reti dei referenti settoriali, intende infatti proseguire con i temi, gli approcci e le metodologie di lavoro consolidate negli ultimi anni e, nel contempo, recepire le recenti disposizioni normative in materia. La filosofia che guida l'insieme delle attività del "Sistema qualità" consiste in una progettazione ed erogazione dei servizi che tenga conto e metta al centro della propria azione i bisogni e le aspettative dei cittadini ed in generale degli *stakeholder*. Ciò anche in considerazione della spinta verso una maggiore trasparenza dell'azione amministrativa e del bisogno di *accountability* che ad essa si accompagna.

La metodologia sulla quale si orienta il "Sistema qualità" considera quali dimensioni indispensabili della misurazione e valutazione della performance organizzativa la qualità del servizio, intesa come concetto multidimensionale: da un lato la qualità percepita dall'utente (rilevabile tramite indagini di customer satisfaction) dall'altra la qualità effettiva del servizio, a sua volta rappresentata da molteplici dimensioni (tra cui accessibilità, tempestività, trasparenza, efficacia) misurabili attraverso gli indicatori e relativi standard di qualità.

In questo senso, l'analisi in termini di qualità di un servizio diviene completa, contemplando tanto le dimensioni qualitative della percezione soggettiva quanto le dimensioni quantitative degli standard, che confluiscono anche nelle carte dei servizi, intese quali strumento per la riqualificazione del rapporto utente/cliente e ente erogatore, al fine di aumentare la soddisfazione degli utenti ed assicurare la corrispondenza del servizio ricevuto alle aspettative ed esigenze degli stessi.

In tale ottica, il Piano di lavoro della qualità per l'anno 2013, prevede di operare essenzialmente a due macro-livelli che afferiscono ad entrambe le aree sopra richiamate:

1. nell'ambito della qualità percepita, l'obiettivo specifico è di proseguire, in collaborazione con l'Ufficio Ricerche ed attraverso il ricorso a metodologie uniformi e condivise, con le somministrazioni di indagini di gradimento all'utenza
2. nell'ambito della qualità effettiva, lo scopo è di proseguire, in collaborazione con il servizio programmazione della Direzione Generale ed il servizio Controllo di Gestione dell'ente, nella costruzione di una mappa dei servizi rivolti al pubblico erogati nell'ambito del Comune di Modena e per ognuno di essi giungere alla definizione di una scheda descrittiva omogenea in cui far confluire gli indicatori di performance/standard

di qualità, che possono essere fruiti a vari livelli (anche decisionali) e per multiformi finalità, tra cui la stesura delle carte dei servizi, a partire da quelli cruciali e strategici per i cittadini.

Il Piano della qualità, quindi, da un punto di vista metodologico opta per un approccio integrato, prevedendo la fruizione coordinata di differenti strumenti di analisi e intervento.

Da un punto di vista procedurale, intende perseguire la logica del "miglioramento continuo" e quindi prevede l'attuazione di tutte le fasi del ciclo della qualità: la pianificazione, l'implementazione (attuazione delle azioni pianificate), la verifica, le azioni di miglioramento.

5. Il Sistema qualità del Comune di Modena

Nel 2004 nel Comune di Modena è stata creata un'apposita unità organizzativa dirigenziale "Progetto Qualità dell'Ente, Progetto Europa, Marketing".

Nel 2006 la "funzione qualità" passa al Settore Risorse Umane, nello specifico all'Ufficio Sviluppo organizzativo, formazione e qualità. Nel 2007 e nel 2008 vengono portati a termine i progetti avviati tra il 2004 e l'anno 2006.

Nel 2009 vengono messi a sistema, a supporto della direzione generale, strumenti, metodi e processi della funzione qualità in un "Sistema qualità dell'ente" (vedi Pillole di Qualità n. 6) che prevede la collaborazione con l'Ufficio ricerche della Direzione generale per quanto concerne le indagini di *customer satisfaction*.

Il Sistema qualità - coordinato dall'Ufficio Sviluppo organizzativo, formazione e qualità del Settore Risorse umane e Decentramento - ha messo in campo differenti strumenti di analisi e intervento, definendo i piani di lavoro nel Piano della qualità che, annualmente viene formulato in sede di definizione dei principali documenti programmatici (RPP e PEG), previa rilevazione dei fabbisogni con i referenti della Qualità presenti nei settori dell'ente, e ad oggi approvato con apposita delibera di giunta.

I progetti contenuti nel Piano della qualità si caratterizzano per essere articolati in una sequenza pianificata di azioni ed attività che concernono il "processo" di realizzazione delle carte dei servizi, delle indagini di soddisfazione e di definizione del set di indicatori di *performance*.

La **carta dei servizi** (vedi Pillole di Qualità n. 2) è uno strumento di gestione e controllo della qualità dei servizi, finalizzato ad esplicitare le caratteristiche ed contenuti dei servizi erogati, le modalità di accesso e fruizione ai servizi, gli standard di qualità della prestazione, e le eventuali forme di tutela degli utenti per il mancato rispetto degli standard.

Per le carte dei servizi la realizzazione prevede di norma un'analisi del sistema di erogazione del servizio finalizzata ad evidenziare i processi alla base delle attività e delle funzioni. Nello specifico, si effettua la ricostruzione della mappa dei servizi erogati e dei principali processi organizzativi, si individuano le dimensioni di qualità, si propongono gli indicatori e, infine, si definiscono gli standard di prestazione.

Ciò avviene di norma coinvolgendo e collaborando attivamente con il personale dei servizi interessati, mediante gruppi di lavoro incaricati di sviluppare direttamente le diverse sezioni della carta: *mission* del servizio, processi, indicatori e standard. A partire dal 2009 si è di fatto definito un modello standard di carta dei servizi, in modo da renderne omogenei struttura e contenuti.

Le **indagini di soddisfazione** del servizio (vedi Pillole di Qualità n. 7) sono uno degli strumenti principali deputati ad indagare il livello di qualità percepita dei singoli servizi monitorati.

Per ogni servizio indagato si procede ad un'analisi preliminare finalizzata ad individuare i diversi aspetti di cui è composto il servizio e quale sia la popolazione di riferimento oggetto dell'indagine. Il questionario è strutturato per la misurazione della soddisfazione dei singoli aspetti del servizio, dell'importanza attribuita a ciascuno di essi, dell'aspettativa da parte degli

utenti e di un voto di soddisfazione complessiva. Oltre a questo vengono poste delle ulteriori domande di approfondimento e sono richieste alcune caratteristiche socioanagrafiche dell'intervistato per lo sviluppo di analisi diversificate. A seconda del tipo di servizio e della banca dati a disposizione riguardante gli utenti, si costruisce il campione statistico oggetto di indagine e si procede alla somministrazione del questionario con diverse metodologie: telefonica, *face-to-face*, *on-line*.

In alcuni casi può essere previsto il coinvolgimento diretto degli *stakeholder* (personale del servizio, utenti, ecc.) per meglio focalizzare gli ambiti di indagine. Mediante la realizzazione di indagini preliminari di carattere qualitativo (es. *focus group*) è possibile infatti meglio definire le componenti del servizio da indagare (dimensioni di qualità, ambiti di miglioramento) e individuare specifici item da inserire nel questionario.

Per quanto riguarda gli **indicatori di performance** (vedi Pillole di Qualità n. 10 e 11) essi, se opportunamente progettati, sono in grado di esprimere il livello di *performance* dei servizi erogati. Per ogni servizio analizzato si procede alla individuazione ed esplicitazione delle molteplici dimensioni, tra cui: accessibilità, tempestività, trasparenza, efficacia.

Per ogni dimensione della qualità effettiva individuata si procede a misurare il livello di *performance* della stessa in modo puntuale attraverso un sistema di indicatori. Gli indicatori sono quantificazioni (misure o rapporti tra misure) in grado di rappresentare in modo valido, significativo e attendibile la dimensione di qualità effettivamente erogata. Ad ogni indicatore è successivamente associato un valore programmato, inteso quale livello/obiettivo da raggiungere.

Inoltre, il Sistema qualità opera anche attraverso la partecipazione a reti esterne di **benchmarking**: in particolare, a partire dal 2008 il Comune di Modena è membro del Benchmarking Q-Club (vedi Pillole di Qualità n. 8 e 9), iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica per promuovere, su tutto il territorio nazionale, il miglioramento delle prestazioni e della qualità dei servizi destinati ai cittadini. Insieme ai comuni di Trento, Milano, Torino, Genova, Venezia, Bergamo, Bolzano, Firenze, il Comune di Modena lavora sui temi della qualità al fine di costruire strumenti comuni per misurare efficienza, efficacia ed impatti di alcuni servizi⁶.

Il Benchmarking Q-Club infatti rappresenta un luogo di scambio e di confronto sui temi della qualità e della valutazione dei servizi, ed è finalizzato alla costruzione di strumenti comuni per misurare efficienza, efficacia dei servizi. In particolare, la messa a confronto di processi e indicatori consente di comprendere le diverse soluzioni organizzative e di valutarne i risultati. Nello specifico sono stati avviati confronti su:

1) Set di indicatori di performance dei Servizi delegati dallo Stato. La metodologia seguita ha previsto la raccolta dei dati presso i diversi enti, per giungere alla definizione e condivisione di un set comune di indicatori di *performance* per ciascuno dei macro-processi analizzati (Anagrafe Italiani Residenti all'Estero, Anagrafe Popolazione Residente e Stato civile) da mettere successivamente a confronto in un'ottica di analisi e miglioramento delle "buone pratiche".

2) Processi di ascolto del cittadino. Rispetto ai processi di ascolto la metodologia seguita ha previsto la individuazione delle "migliori pratiche" per giungere alla stesura di linee guida per

6 È disponibile la pubblicazione del Q-Club "Copiare fa bene alla performance", 2011

la gestione della rilevazione della *customer satisfaction* e dei reclami. A partire dalle linee guida, è stata progettato uno stesso questionario di gradimento per la rilevazione della soddisfazione degli utenti dei servizi d'anagrafe dei comuni aderenti. Successivamente è stata realizzata l'indagine di gradimento da parte di ciascun ente. L'indagine ha quindi permesso di effettuare un confronto (*benchmarking*) non solo sui "processi di ascolto" ma anche sui risultati di soddisfazione e quindi di integrare con parametri di percezione della qualità erogata gli indicatori di efficienza, efficacia e qualità del servizio in esame.

Di seguito viene riportato l'elenco delle attività realizzate a partire dal nell'ambito del Sistema qualità⁷:

SETTORE	SERVIZIO	SERVIZIO AL PUBBLICO	Carta dei servizi	Indagine di customer	Indicatori di performance/standard di qualità
Direzione generale	Comunicazione marketing e relazioni coi cittadini	URP	X	X	
Affari generali e istituzionali	Servizi demografici	Anagrafe e Stato civile	X	X	X
Manutenzione e logistica	Manutenzione	Ufficio Filtro			X
		Servizi di manutenzione		X	X
Polizia Municipale	PM	Polizia Municipale	X	X	
		Contact center		X	
Politiche economiche e sport	Attività economico commerciali	Sportello attività economiche		X	X
	Sport	Impianti sportivi	X	X	X
Risorse umane e decentramento	Formazione		X	X	X
Politiche finanziarie e patrimoniali	Servizio tributi				X
Politiche sociali	Politiche per l'Integrazione Sociale e Residenzialità Anziani	Attività promozionali terza età		X	
		Centri diurni	X	X	
		Centri diurni specialistici	X	X	
		Case residenza	X	X	

⁷ Si rimanda anche al sito web dedicato www.comune.modena.it/qualitaente

		Residenza Assistenziale Sanitaria	X	X	
	Sociale educativo assistenziale di base	Assistenza domiciliare	X	X	
Cultura	Biblioteche	Biblioteche	X	X	X
	Musei	Musei civici	X	X	X
Istruzione	Servizio educativo	Nidi	X	X	X
		Scuole d'infanzia	X	X	
	Diritto allo studio	Iscrizioni		X	
		Ristorazione scolastica		X	
	Memo	Centri estivi		X	
		Memo		X	
Fondazione cresciamo	Fondazione Cresciamo		X		
Pianificazione territoriale ed edilizia privata	Edilizia privata	Sportello unico edilizia		X	
		Servizio informativo telefonico (SIT)		X	

6. La Qualità interna: il benessere organizzativo e i "clienti interni"

A partire dall'anno 2003 il Comune di Modena ha avviato anche una serie di attività rivolte alla qualità interna della propria organizzazione, realizzando iniziative di ascolto dei propri dipendenti nonché azioni ed interventi mirati a migliorare i processi di coinvolgimento, partecipazione e comunicazione, ovvero il benessere organizzativo⁸.

Qui di seguito si riportano schematicamente le attività svolte:

Anno 2003

Costruzione dell'identikit socio-anagrafico del dipendente comunale.

Realizzazione di 4 focus group sul tema dell'identità del dipendente comunale.

Progettazione e somministrazione a 300 dipendenti di un questionario sul tema dell'identità del dipendente comunale.

Anno 2005

Analisi dei dati relativi al benessere organizzativo scaturiti dal questionario del 2003

Realizzazione di 6 colloqui di gruppo volti ad individuare le condizioni organizzative correlate al benessere sul lavoro.

Realizzazione di Interventi di informazione-formazione rivolti a dirigenti per la condivisione dei risultati.

Anno 2006

Costituzione di gruppi di lavoro intersettoriali che hanno avuto come esito:

1. Produzione di un Documento sulle modalità di coinvolgimento del personale dipendente
 2. Produzione di un Documento relativo alla definizione di un modello omogeneo intersettoriale relativo alla fasi essenziali del processo di formazione per gestire la formazione specialistica.
- Creazione di un comitato di redazione per la pubblicazione della rivista interna "strettamente personale" ed avvio della pubblicazione della stessa con tre numeri all'anno.

Anno 2007

Costruzione e somministrazione del questionario rivolto ai quadri del comune sul tema la responsabilità dei funzionari di cat. D.

Costruzione e somministrazione del secondo questionario sulle identità del dipendente comunale.

Anno 2008

Progettazione e realizzazione del Percorso di formazione-ascolto per i dipendenti dell'Anagrafe.

Progettazione e realizzazione del Percorso di formazione per il benessere fisico delle insegnanti scuola infanzia.

Anno 2009

Progettazione e realizzazione del Percorso di formazione-ascolto per i dipendenti dell'Anagrafe - livello II.

Realizzazione del Convegno 2 aprile 2009 "Benessere organizzativo e lavoro pubblico: esperienze di comuni a confronto".

⁸ Gli esiti delle indagini relativi ai dipendenti e quindi i dati relativi ai livelli di benessere organizzativo sono pubblicati ai sensi delle recenti norme in materie di trasparenza (D.Lgs 14 marzo 2013, n. 33: Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Art. 20 comma 3 "Obblighi di pubblicazione dei dati relativi alla valutazione della performance e alla distribuzione dei premi al personale") Le pubbliche amministrazioni pubblicano, altresì, i dati relativi ai livelli di benessere organizzativo

Anno 2010

Progettazione e realizzazione del Percorso di formazione-ascolto per i dipendenti dei servizi di sociali.

Progettazione e somministrazione del questionario sui fabbisogni "comunicativi" al personale di categoria C.

Progettazione e realizzazione nuovo percorso neo assunti.

Anno 2011

Costruzione e somministrazione del terzo questionario rivolto ai dipendenti del Comune di Modena.

Anno 2012-Anno 2013

Analisi delle risultanze del questionario rivolto ai dipendenti, con particolare attenzione alle analisi settoriale, predisposizione di piani di miglioramento settoriali.

Nel corso dell'anno 2009 è inoltre stato progettato ed avviato lo Sportello di ascolto per i dipendenti del Comune di Modena finalizzato a promuovere il benessere e la salute dei lavoratori, in sintonia con il Decreto legislativo n. 81 del 2008 sulla tutela della salute sul lavoro che introduce un'importantissima novità giuridica che riguarda la nozione giuridica di salute (art. 1, c. 2, lett. o), da proteggere in ambito lavorativo: essa deve consistere nel "benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità".

Lo sportello è quindi concepito quale misura di prevenzione e contrasto allo stress e in generale alla sofferenza e al disagio psicosociale, quale strumento di ascolto e di analisi delle cause del disagio che si manifesta all'interno dei contesti lavorativi del Comune di Modena, volto anche ad individuare azioni future personali e/o organizzative per prevenire e fronteggiare le situazioni di disagio stesse e quindi a migliorare la qualità del lavoro.

1 DECRETO LEGISLATIVO 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro: introduce una nuova nozione giuridica di salute (art. 1, c. 2, lett. o) da proteggere in ambito lavorativo: essa deve consistere nel "benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità" e (art. 28) prescrive l'obbligo per il datore di lavoro di effettuare la valutazione dei rischi per la sicurezza e la salute di tutti i lavoratori, "...compresi quelli collegati allo stress lavoro-correlato, secondo i contenuti dell'accordo europeo dell'8 ottobre 2004".