

# 4 PILLOLE DI QUALITÀ

4

PROPOSTE DI APPROFONDIMENTO A CURA DELL'UFFICIO SVILUPPO ORGANIZZATIVO,  
FORMAZIONE, QUALITÀ E INNOVAZIONE DELL'ENTE

## La rete della qualità negli enti locali

Sintesi delle relazioni presentate durante  
la 1<sup>a</sup> sessione di lavori del Convegno  
*"Le reti della qualità: esperienze a confronto"*

(Fondazione Marco Biagi - 14 febbraio 2008)



*Comune di Modena  
Direzione Generale  
Settore Personale, Organizzazione, Semplificazione Amministrativa, Privacy e  
Qualità*

# **La rete della qualità negli enti locali**

Sintesi delle relazioni presentate durante  
la I sessione di lavori del Convegno  
**“Le reti della qualità: esperienze a confronto”**

Fondazione Marco Biagi  
14 febbraio 2008

*A cura dell'Ufficio Sviluppo Organizzativo, Formazione, Qualità e Innovazione dell'Ente  
Settore Personale, Organizzazione, Semplificazione Amministrativa, Privacy e Qualità*

---

*Maggio 2008*



*Il 14 febbraio scorso la Direzione Generale e il Settore Personale, Organizzazione, Semplificazione Amministrativa Privacy e Qualità del Comune di Modena hanno promosso il Convegno “Le reti della Qualità: esperienze a confronto”. Con il Convegno, rivolto ad Amministratori, Dirigenti e Quadri del Comune di Modena, delle Società Partecipate e di altri Enti pubblici e privati, la Funzione Qualità del nostro Comune si è proposta di promuovere la cultura del miglioramento e dell’innovazione in un’ottica di **RETE**:*

- ***LA RETE** nazionale di Enti Locali che lavorano per la qualità della pubblica amministrazione*
- ***LA RETE** locale degli Enti pubblici e privati che garantendo servizi e prodotti di qualità adeguati alle esigenze dei cittadini, sostengono la competitività del territorio modenese.*

*In particolare, poiché lo sviluppo della qualità, in un’ottica di rete, passa innanzitutto attraverso la condivisione di **ESPERIENZE**, il Convegno ha promosso il confronto fra “buone prassi” in essere in alcuni Comuni del territorio nazionale e in Enti pubblici e privati che operano localmente.*

*Questo IV numero di Pillole di Qualità riprende i temi e le esperienze presentate al Convegno, concentrandosi sulla sessione di lavoro del mattino “**La rete della qualità negli enti locali**”, in cui il Comune di Modena, il Comune di Trento e il Comune di Pisa hanno presentato e messo a confronto le loro esperienze di applicazione del modello CAF (Common Assessment Framework) per la qualità totale nella Pubblica Amministrazione.*

*Le relazioni presentate in quella sede sono state qui sintetizzate al fine di riproporre alcuni dei concetti chiave emersi, presentando i diversi percorsi, i risultati e anche le criticità che possono caratterizzare, nello specifico, un percorso per la qualità attraverso il modello CAF, o più in generale un percorso per la promozione della qualità e il miglioramento continuo.*

## I sessione: La rete della qualità negli Enti locali

### Programma dei lavori

**Ore 8.30: Registrazione dei partecipanti**

**Ore 9: Introduzione: Perché un confronto sull’applicazione del MODELLO CAF (Common Assesement Framework) PER L’AUTOVALUTAZIONE?**  
D.ssa Mara Bernardini, Direttore Generale del Comune di Modena

**Comune di Modena**  
Arch. Pier Giuseppe Mucci, Dirigente del Servizio Tecnico, Manutenzione e Logistica, Direzione Generale  
D.ssa Nadia Paltrinieri, Dirigente del Settore Ambiente

**Comune di Trento**  
D.ssa Chiara Morandini, Dirigente Responsabile Comunicazione, Rete Civica e Qualità totale

**Ore 11: Coffee break**

**Comune di Pisa**  
Dott. Giuseppe Bacciardi, Responsabile Programmazione e controllo

**Ore 13: Buffet**

## INTRODUZIONE: PERCHÉ L'ATTENZIONE AL MODELLO CAF PER L'ECCELLENZA?

*Tratto dall'intervento della D.ssa Mara Bernardini, Direttore Generale del Comune di Modena*

Nella sessione mattutina del Convegno relativa all'innovazione e al miglioramento della Pubblica Amministrazione - *La rete della Qualità negli Enti locali* - il focus è stato **sull'applicazione del modello CAF all'interno di alcuni Comuni italiani:**

- il Comune di Modena con il Servizio Tecnico, Manutenzione e Logistica e il Settore Ambiente
- il Comune di Pisa
- il Comune di Trento

Le ragioni di questo focus derivano dalla volontà di:

1. valorizzare le applicazioni del modello CAF nel nostro Ente e - come richiesto dal modello stesso – conoscere le esperienze di altre amministrazioni allo scopo di confrontare i diversi percorsi e valutare insieme obiettivi e risultati raggiunti
2. discutere insieme "pregi e difetti" del modello CAF, anche alla luce dell'attenzione che la direttiva "*Per una pubblica amministrazione di qualità*" del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, Luigi Nicolais, (dicembre 2006), attribuisce al CAF come strumento di autovalutazione per l'innovazione e il miglioramento delle politiche pubbliche e dei servizi resi per i cittadini e le imprese.

Secondo la Direttiva, infatti, l'autovalutazione è punto di partenza obbligato per qualsiasi percorso di miglioramento, in quanto ciascuna amministrazione deve saper valutare la propria prestazione organizzativa, individuare le priorità rispetto alle quali intervenire, pianificare i cambiamenti in modo funzionale alle proprie esigenze. In questo senso, la Direttiva impegna le Amministrazioni ad inserire obiettivi di miglioramento nelle loro attività di programmazione, in particolare, prevedendo che queste:

- applichino periodicamente pratiche di autovalutazione delle prestazioni
- introducano in modo sistematico tali pratiche, coinvolgendo e motivando adeguatamente il personale e i portatori di interesse;
- traducano i risultati dell'attività di autovalutazione in concreti piani di miglioramento;
- sottopongano i risultati delle attività di autovalutazione a validazione esterna (ad esempio percorsi di certificazione, partecipazione a premi nazionali e internazionali, pratiche di valutazione fra pari)

Tra gli strumenti utilizzabili per l'autovalutazione la Direttiva cita **esplicitamente il modello CAF**. In questa direzione, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha dato avvio

al Piano nazionale 2007-2010 per una Pubblica Amministrazione di Qualità, composto da diverse linee di intervento finalizzate a diffondere il modello CAF, promuovere il confronto fra diverse amministrazioni, Premio Qualità Italia per la PPAA, la misurazione della qualità esterna, la diffusione del benchmarking<sup>1</sup>.

## BREVE PRESENTAZIONE DEL MODELLO CAF (\*)

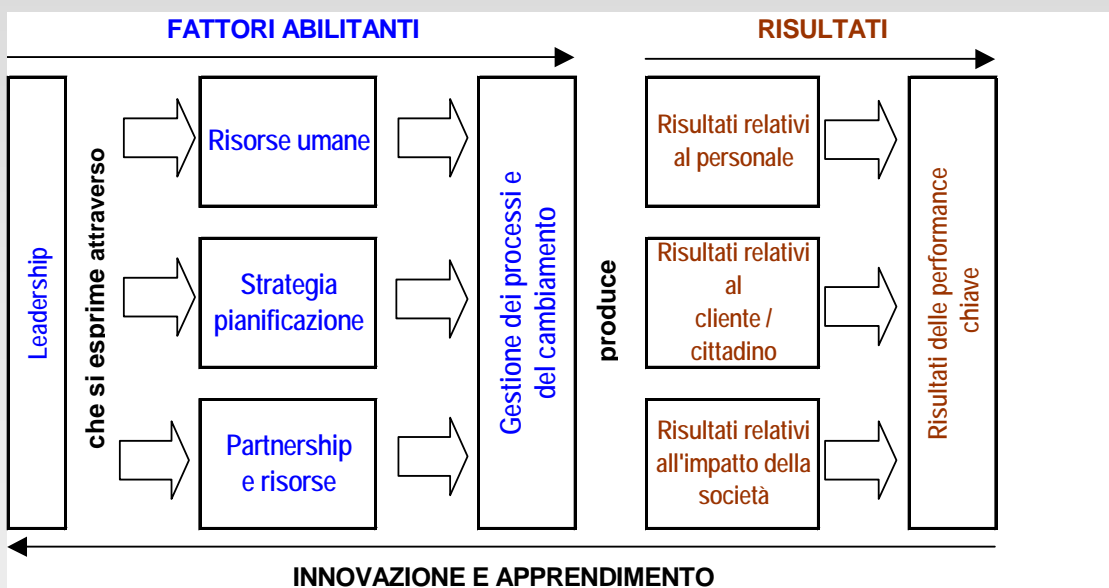
Il **Common Assessment Framework (CAF- griglia comune per l'autovalutazione)** è un modello prodotto - a partire dal 2000 e ancora in fase di evoluzione (l'ultima versione risale a settembre 2006) - dalla cooperazione tra i Ministri responsabili delle funzioni pubbliche dell'Unione Europea.

Il CAF è uno strumento di Total Quality Management che nasce come semplificazione e adattamento per la pubblica amministrazione del modello per l'eccellenza EFQM (European Foundation for Quality Management). Si fonda sul principio che i risultati eccellenti relativi agli obiettivi strategici, alla soddisfazione dei clienti/cittadini, alla soddisfazione del personale e all'impatto sulla società si ottengono attraverso una leadership che guidi le politiche, la gestione del personale, le partnership, le risorse e i processi.

Nello specifico il CAF è uno strumento di autovalutazione che si propone di scattare una fotografia dell'organizzazione - o parti di essa - evidenziandone, sulla base di un'analisi strutturata, i punti di forza e le aree di miglioramento. In particolare l'analisi avviene sulla base di 9 criteri:

- **5 Fattori abilitanti l'organizzazione (criteri 1-5):** leadership, politiche e strategie, gestione delle risorse umane, partnership e risorse, gestione dei processi
- **4 Risultati (criteri 6-9):** risultati della soddisfazione dei clienti/cittadini, del personale, di impatto sulla società, della performance chiave.

### Il modello CAF (versione 2002)



\* Per maggiori informazioni si veda CAF 2006 "Migliorare un'organizzazione attraverso l'autovalutazione", Dipartimento Funzione Pubblica Formez

<sup>1</sup> Per maggiori informazioni si veda [www.formez.it](http://www.formez.it)

## IL CAF NEL COMUNE DI MODENA

*Tratto dalle relazioni delle D.ssa Mara Bernardini (Direttore Generale del Comune di Modena e Dirigente del Settore Direzione Generale), Arch. Pier Giuseppe Mucci (Dirigente Responsabile del Servizio Tecnico, Manutenzione e Logistica) e D.ssa Nadia Paltrinieri (Dirigente Responsabile del Settore Ambiente).<sup>2</sup>*

All'interno del Comune di Modena, diversi Settori lavorano da anni e con ottimi risultati per sviluppare strumenti e percorsi per la qualità<sup>3</sup>. Nel 2004 nell'ottica di lavorare per la qualità e il miglioramento continuo con una visione di Ente, il Comune ha introdotto una Funzione qualità (oggi inserita nell'Ufficio Sviluppo Organizzativo, Formazione e Qualità del Settore Personale) con l'obiettivo specifico di - promuovere la cultura della qualità - sviluppare pratiche condivise per il miglioramento dei servizi e dei processi di risposta al cittadino/cliente - condividere con gli altri soggetti del territorio, o erogatori di servizi pubblici, contenuti comuni di innovazione.

In questa direzione, si è individuato nel CAF una buona occasione per sperimentare un percorso di qualità innovativo, potenzialmente capace di supportare e valorizzare gli strumenti e le esperienze già presenti all'interno dei diversi Settori e Servizi dell'Ente. Ciò anche per il supporto che all'inizio il Comune di Modena ha trovato nel Progetto *Percorsi di Qualità* promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal FORMEZ. Inizialmente, il modello è stato applicato al **Servizio Tecnico Manutenzione e Logistica (STM)**, un servizio appartenente alla Direzione Generale che il Direttore ha voluto coinvolgere personalmente per "dare il buon esempio" e sperimentare per primo l'applicazione del modello. In seguito ad alcuni approfondimenti avvenuti con i vertici dell'Amministrazione, il Dirigente del **Settore Ambiente** ha candidato la propria organizzazione per la sperimentazione del percorso.

### IL PERCORSO SEGUITO

L'applicazione del modello CAF nei due Servizi del Comune ha seguito percorsi sostanzialmente simili per l'approccio e le metodologie utilizzate:

- **l'utilizzo delle linee metodologiche proposte dal Formez** e dal Dipartimento della Funzione Pubblica nel percorso Progetti di Qualità (2005-2006)
- **il supporto della Funzione Qualità** per l'analisi secondo i criteri del modello, la messa a punto degli strumenti (es. il questionario per i dipendenti) e la redazione dei piani di miglioramento.
- **l'elevato coinvolgimento del personale** attraverso questionari, focus group, incontri di settore, incontri di servizio o in gruppi di lavoro più ristretti

---

<sup>2</sup> Gli interventi relativi al percorso CAF nel Servizio Tecnico, Manutenzione e Logistica e nel Settore Ambiente sono stati sintetizzati in un'unica presentazione per quanto riguarda la descrizione dell'approccio e delle metodologie utilizzate, dal momento che i due percorsi hanno seguito fasi di lavoro sostanzialmente simili. Si è invece mantenuto un focus specifico sui due servizi per quanto riguarda gli obiettivi del percorso attraverso il CAF, i risultati raggiunti e i piani di miglioramento sviluppati.

<sup>3</sup> Per maggiori informazioni rispetto alle diverse esperienze e percorsi si veda il III numero di Pillole di Qualità "La Qualità nel Comune di Modena".



Nello specifico il percorso ha seguito tre macro fasi di lavoro (vedi tab.1: *Il percorso e gli strumenti utilizzati*):

- **Realizzazione dell’autovalutazione** attraverso specifici strumenti di analisi (interviste ai Dirigenti, questionario per il personale, focus group con i funzionari, analisi dei risultati)
- **Individuazione e realizzazione dei piani di miglioramento** sulla base dei punti di forza e delle aree di miglioramento individuati con l’autovalutazione
- **Monitoraggio, verifica dei risultati raggiunti e riesame delle iniziative**

## I. L’AUTOVALUTAZIONE

---

L’autovalutazione è la fase più complessa del percorso, in cui si è guardato alle due organizzazioni alla luce dei nove criteri previsti del modello: i cinque *fattori abilitanti* (leadership, politiche e strategie, gestione delle risorse umane, partnership e risorse, processi e gestione del cambiamento) e i quattro criteri relativi ai *risultati raggiunti* (risultati in termini di soddisfazione del cliente/cittadino, soddisfazione del personale, impatto sulla società e risultati della performance chiave). Nello specifico l’autovalutazione ha previsto tre fasi di lavoro:

### **ANALISI DEI FATTORI ABILITANTI attraverso:**

- **Interviste con i Dirigenti** allo scopo di analizzare *in che modo* sono state implementate, diffuse e riviste la leadership, le politiche, la gestione delle risorse umane, delle partnership e delle risorse, dei processi di lavoro.
- **Il questionario per il personale** per guardare ai fattori abilitanti dal punto di vista del personale.
- **I focus group con i funzionari** per mettere in luce peculiarità e possibili elementi di miglioramento analizzando i punti di snodo tra i vertici e il personale nei processi organizzativi.

### **ANALISI DEI RISULTATI**

I dati contenuti negli strumenti di programmazione, nel Controllo di gestione, nel Bilancio, nei documenti interni sono stati rivisti alla luce dei criteri di risultato proposti dal modello, analizzando in particolare i risultati raggiunti in termini di soddisfazione dei clienti/utenti, soddisfazione del personale, impatto sulla società e raggiungimento degli obiettivi strategici.

## REDAZIONE DELLA RELAZIONE DI AUTOVALUTAZIONE

Gli elementi emersi dall’analisi dei fattori abilitanti e dei risultati sono poi stati raccolti nella Relazione di Autovalutazione, un documento sintetico che, oltre a presentare l’organizzazione e le attività, evidenzia, per ciascun criterio del modello, punti di forza e aree di criticità (ossia quegli elementi in cui è opportuno apportare azioni di miglioramento).

## II. L’INDIVIDUAZIONE E REALIZZAZIONE DEI PIANI DI MIGLIORAMENTO

A partire dai punti di forza e dalle aree di miglioramento, i Dirigenti hanno scelto *i piani di miglioramento* da sviluppare. Il piano di miglioramento comprende obiettivi strategici ed operativi, risultati attesi, piano temporale delle azioni, attività di monitoraggio e valutazione dei risultati. Sulla base di tale pianificazione si è poi dato avvio alla realizzazione delle diverse fasi di lavoro.

## III. MONITORAGGIO, VERIFICA DEI RISULTATI E RIESAME DELLE INIZIATIVE

Alcuni piani di miglioramento implementati nell’ambito delle due unità organizzative sono tuttora in corso di realizzazione. Pertanto la fase di verifica dei risultati e di riesame deve ancora essere avviata.

Tab.1: Il percorso e gli strumenti utilizzati



## GLI ATTORI COINVOLTI



## IL CAF NEL SERVIZIO TECNICO MANUTENZIONE E LOGISTICA (DIREZIONE GENERALE)

*Tratto dalla relazione a cura dell'Arch. Pier Giuseppe Mucci, Dirigente Responsabile del Servizio*

La scelta di applicare il modello sul Servizio STM nasce da una duplice finalità:

- il Direttore Generale ha voluto sperimentare il CAF su un'area di sua competenza
- l'STM ha un ruolo rilevante all'interno dell'Amministrazione, poiché occupandosi di manutenzione del patrimonio pubblico ha rapporti con tutti i Settori e le strutture del Comune.

La sperimentazione del CAF su un servizio "abituato a lavorare sull'emergenza" non è stata priva di difficoltà. Tuttavia il percorso ha consentito di:

- individuare piani di miglioramento per accrescere la qualità dei servizi e sviluppare nuovi processi organizzativi
- individuare criticità di cui si era poco consapevoli (ad es. la necessità di migliorare la comunicazione)
- coinvolgere tutto il personale del Servizio
- riflettere su aspetti a cui il lavoro in emergenza non consente sempre di pensare

Nel concreto il confronto con il modello per l'eccellenza ha permesso di evidenziare aree di forza, ma anche diverse aree di criticità. Così, ad esempio, tra i punti di forza, sono emersi l'attenzione alle richieste dell'utente e alla qualità degli interventi eseguiti; l'elaborazione del Controllo di Gestione come strumento di valutazione delle attività e dei risultati; la garanzia di risposta agli utenti in tempi stabili o tendenzialmente decrescenti. Tra le aree di miglioramento si è rilevata invece l'esigenza di conoscere cosa gli utenti pensavano del Servizio, insieme alla necessità di promuovere una miglior conoscenza delle attività e delle modalità operative. O ancora, visto il crescente numero di esternalizzazioni nell'esecuzione degli interventi, si è sentito il bisogno, da un lato, di rivedere mission e obiettivi del Servizio e, dall'altro, di definire attività per formare il personale maggiormente impegnato in ruoli di controllo.

## **I PIANI DI MIGLIORAMENTO SUL SERVIZIO TECNICO, MANUTENZIONE E LOGISTICA**

**1. Prima indagine di customer satisfaction per misurare la soddisfazione dei clienti/cittadini.** Dall'indagine sono poi derivate altre due iniziative di miglioramento:

- Elaborazione di uno strumento di comunicazione
- Definizione di un sistema per rilevare periodicamente la soddisfazione degli utenti

**2. Ridefinizione della mission del Servizio con il coinvolgimento del personale in appositi gruppi di lavoro.**

**3. Definizione di un Piano di formazione specialistico (anche sulla base dei fabbisogni formativi dei dipendenti).**

**4. L'analisi dei processi con particolare attenzione ai ruoli agiti dal personale.**

## **IL CAF NEL SETTORE AMBIENTE**

*Tratto dalla relazione a cura della D.ssa Nadia Paltrinieri, Dirigente Responsabile del Settore Ambiente*

L'applicazione del CAF al Settore Ambiente nasce dalla volontà dei Dirigenti di sperimentare il modello per conoscere meglio l'organizzazione del Settore, anche alla luce del numero crescente di compiti e funzioni di competenza del Settore. Il percorso attraverso il CAF si è proposto di:

- scattare una fotografia del Settore, individuando punti di forza e aree di miglioramento, al fine di valutare i risultati raggiunti e individuare nuove direzioni di lavoro
- promuovere il coinvolgimento del personale, favorendo l'integrazione e la comunicazione fra i diversi Servizi e aree di lavoro
- apprendere e consolidare una cultura manageriale orientata alla qualità e all'efficienza
- individuare un metodo di lavoro per definire obiettivi strategici e priorità di intervento

Riflettere sull'organizzazione complessiva del Settore e sulle modalità di definizione e valutazione delle attività ha permesso di:

- conoscere le aree di debolezza e tradurle in concreti piani di miglioramento
- ricondurre le attività a obiettivi specifici, evidenziando meglio il legame fra obiettivi di Ente e di Settore
- sistematizzare i dati e le informazioni disponibili
- approfondire alcune dinamiche organizzative e gestionali del Settore (quali ad esempio le modalità di coinvolgimento dei dipendenti)

Inoltre, gli incontri tematici svolti con tutto il personale o in gruppi ristretti di lavoro, hanno introdotto occasioni di scambio fra Dirigenti, funzionari e personale e sono poi diventati strumenti sistematici di lavoro e coinvolgimento.

L'analisi attraverso il CAF ha evidenziato la presenza di numerose buone prassi all'interno del Settore, sia in termini di organizzazione interna, sia di risposta e coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interesse. Così tra i punti di forza sono emersi l'orientamento della struttura al valore-obiettivo della soddisfazione dei clienti; l'attenzione alla comunicazione e all'informazione degli stakeholders (cittadini, associazioni, enti, ecc.); l'attenzione alla motivazione e al coinvolgimento del personale, nonché alla documentazione delle attività e dei risultati (dimostrata dalla mole di dati e indicatori).

Nel confronto con il modello per l'eccellenza si sono comunque individuate alcune aree di miglioramento: la necessità di sistematizzare i processi di coinvolgimento del personale, di raccolta e gestione di esposti e segnalazioni dei cittadini; l'esigenza di definire un piano integrato per la comunicazione al fine di accrescere l'efficacia delle iniziative già presenti; la formazione specialistica per il personale, non definita in un piano specifico di interventi; la necessità di promuovere una corretta individuazione di indicatori di risultato fra i molti dati già a disposizione.

#### **I PIANI DI MIGLIORAMENTO SUL SETTORE AMBIENTE**

- 1. Piano strutturato per il coinvolgimento dei dipendenti con incontri periodici a livello di Settore, Servizio, Ufficio**
- 2. Piano strutturato per la formazione specialistica del personale, partendo dalla rilevazione dei fabbisogni dei dipendenti**
- 3. Sistema per la gestione e l'analisi di esposti e segnalazioni dei cittadini**
- 4. Piano annuale integrato per la comunicazione verso l'esterno**

#### **LE CRITICITÀ EVIDENZIATE NEL PERCORSO**

Nonostante i significativi risultati ottenuti dai due settori/servizi coinvolti nell'applicazione del CAF, entrambi i percorsi non sono stati privi di criticità. In primo luogo, la sperimentazione in un'area delimitata dell'Ente (un settore e un servizio) e non sull'intera organizzazione ha reso più complesso analizzare le leve gestionali regolate anche a livello centrale dell'Amministrazione (si pensi ad esempio alla gestione delle risorse umane, ecc.). Più rilevanti, tuttavia, sono state le difficoltà derivanti dalla complessità dei contenuti, dagli strumenti e non meno dal linguaggio specialistico. Il modello infatti prevede l'utilizzo di concetti, strumenti gestionali e criteri di analisi talvolta poco familiari nella realtà degli enti locali. Questa difficoltà si è riscontrata in particolare nell'analisi sui risultati poiché gli indicatori di risultato proposti dal CAF spesso misurano le performance secondo criteri di valutazione ancora poco utilizzati dagli enti locali. In questo senso, una periodica applicazione del CAF come strumento sistematico di lavoro (come previsto dal modello) richiederebbe un'ulteriore personalizzazione del modello rispetto alla realtà degli Enti locali.

## IL PROCESSO DI AUTOVALUTAZIONE E L'ADOZIONE DEL CAF NEL COMUNE DI TRENTO

*Tratto dalla relazione a cura della D.ssa Chiara Morandini, Dirigente Responsabile Comunicazione, Rete e Civica e Qualità Totale del Comune di Trento.*

Gli obiettivi relativi alla "Qualità ed innovazione dei servizi e legati al Progetto Qualità Totale" sono stati definiti nel 2001 e introdotti nel Piano Strategico della Città di Trento 2001 – 2010 (Linea strategica 2, Obiettivo 2, Misura 32).

In una prima fase il percorso per la qualità ha visto l'adozione di singoli strumenti della qualità (indagini di customer, carte dei servizi, ecc.) che hanno consentito di promuovere l'orientamento alla qualità ed al miglioramento continuo su specifiche tematiche o in alcuni Servizi.

In una seconda fase, iniziata nel 2003, la Giunta ha poi deciso di dare avvio ad un approccio più generale e strutturato alla qualità adottando – per l'intera Amministrazione e non per un solo settore - i modelli per la qualità totale (o per l'eccellenza), EFQM e CAF. Tale percorso ha portato il Comune di Trento a partecipare al Premio Qualità per le Pubbliche Amministrazioni 2005/2006, in cui l'Ente è poi risultato tra i vincitori<sup>4</sup>. Naturalmente, a fianco del percorso per l'eccellenza, si è proseguito con gli strumenti della qualità già introdotti, dando loro maggiore sistematicità e diffusione.

### ALCUNI DATI SUL COMUNE DI TRENTO

<b>Abitanti:</b>	112.566
<b>Dipendenti:</b>	1507
<b>Territorio:</b>	Kmq. 157,94 12 Circostrizioni
<b>Struttura:</b>	- Segreteria generale
	- Direzione generale
	- 9 Aree
	- 25 Servizi
	49 Uffici

### GLI OBIETTIVI DEL PERCORSO PER LA QUALITÀ TOTALE

- Fare propri i concetti dell'eccellenza ed applicarli in modo sistematico all'intera organizzazione
- Fornire ai vertici, politici e tecnici, una procedura semplice di autovalutazione
- Abituare l'ente all'autoanalisi e a *guardarsi* nel suo complesso
- Individuare con metodo le priorità di intervento, senza lasciare al caso le scelte e le decisioni di impiego delle risorse
- Coinvolgere nel percorso dirigenti e operatori, in modo sistematico
- Avere uno strumento condiviso di autovalutazione che permette il confronto con un modello di riferimento e con le migliori amministrazioni pubbliche secondo logiche di benchmarking.

<sup>4</sup>Il Comune è tra inoltre tra le amministrazioni partecipanti e finaliste dell'edizione del Premio per la qualità della Pubblica Amministrazione 2007/2008

## LA CRONOLOGIA DEL PERCORSO EFQM/CAF

### 2003 => **avvio formale del percorso EFQM**

Prima dell'applicazione del modello diversi strumenti per la qualità erano stati introdotti a *macchia di leopardo* all'interno dell'Amministrazione, sulla base della sensibilità di alcuni dirigenti verso queste tematiche. Questo però voleva dire avere parti dell'amministrazione che viaggiavano a diverse velocità, senza considerare la difficoltà di migliorare "a pezzi" l'organizzazione. Così, consapevoli del fatto che o migliora tutta l'organizzazione o si rischia il blocco del processo di innovazione, si è deciso di intraprendere un percorso comune verso la qualità totale.

### 2004 => **prima autovalutazione basata su compilazione di "questionari" da parte del Direttore Generale, dei dirigenti, dei capi ufficio e di un campione di dipendenti.**

All'inizio del percorso, l'Amministrazione non aveva ben chiaro dove volesse andare, senza considerare che i modelli e gli strumenti previsti apparivano complessi. A distanza di qualche anno dall'avvio del percorso, risulta chiara l'importanza di definire a priori dove si vuole andare e perché "si sta togliendo tempo alle attività ordinarie" per sviluppare un percorso per la qualità.

=> **redazione del primo piano di miglioramento, approvato dalla Giunta comunale e impegnativo per tutta l'amministrazione:** ad esempio il progetto di definizione della mission, della vision e della carta dei valori dell'Ente. Fin dall'inizio, infatti, è risultato chiaro come, nonostante la Pubblica Amministrazione abbia una mission scritta nelle leggi, non si può dare per scontato che tutti sappiano chi siamo, dove vogliamo andare e condividano gli stessi valori. La mission normativa, la vision e i valori devono essere declinati nella realtà, condivisi e conosciuti da tutta l'organizzazione.

### 2005 => redazione del documento di **application ed autovalutazione** da parte di un gruppo di 15 valutatori interni presi dai diversi servizi e dai diversi profili (ingegneri, architetti, assistenti sociali, ecc.)

=> conversione dell'application EFQM in un **documento CAF** per la partecipazione al primo Premio Qualità PP.AA.

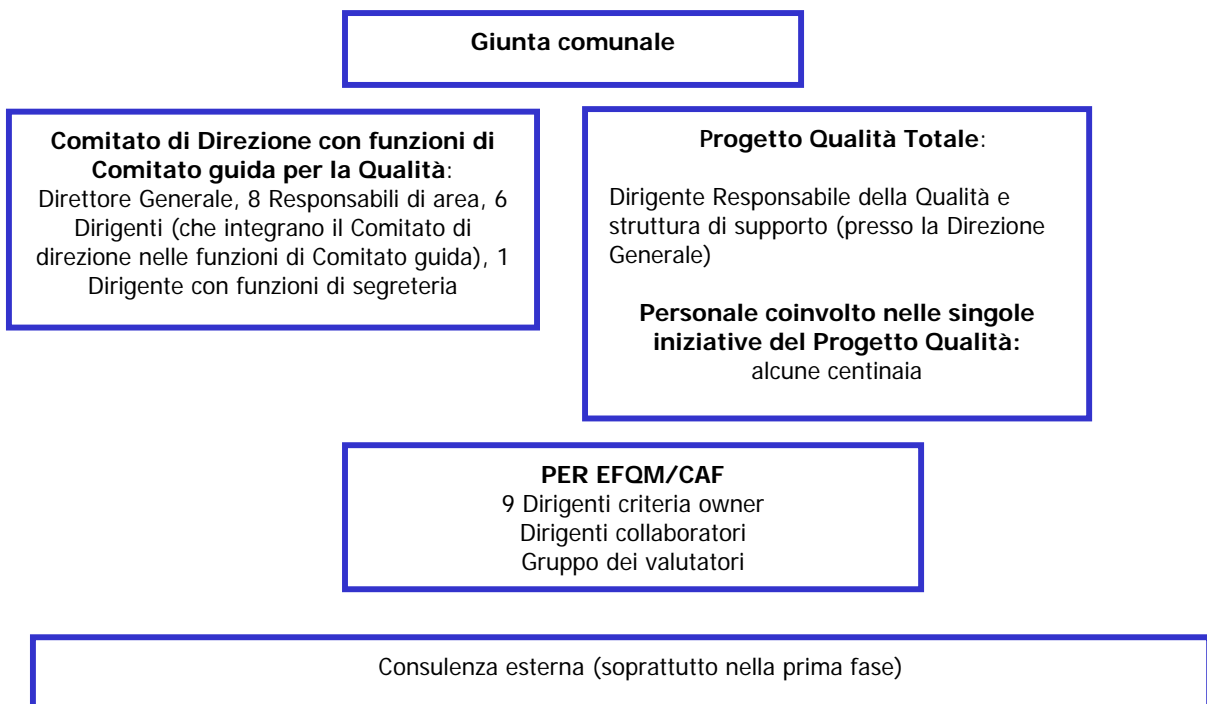
### 2006 => **valutazione in loco del team di esperti** del premio

=> approvazione del **nuovo piano di miglioramento** e definizione di un cronogramma di momenti per l'autovalutazione, collegati alla definizione di PEG e Bilancio, allo scopo di creare un sistema strutturato di raccordo con bilancio e programmazione: questo anche nell'ottica di sistematizzare la qualità e renderla strumento di lavoro.

**2007 => aggiornamento documento CAF, nuova autovalutazione** (gruppo ampliato di 27 valutatori) e **terzo piano di miglioramento**

=> tra i finalisti della nuova edizione del Premio Qualità PP.AA. (previo aggiornamento ed adattamento del Documento al CAF 2006)

## GLI ATTORI



## IL RUOLO STRATEGICO DELLA FORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE

Nel percorso per la qualità totale hanno giocato un ruolo strategico le continue attività di formazione e comunicazione (sia verso i dipendenti sia verso l'esterno dell'Amministrazione) che hanno supportato e accompagnato le varie attività. Nello specifico:

- **LA FORMAZIONE**, rivolta in primo luogo a Dirigenti, Capi Ufficio, operatori in servizio direttamente coinvolti nei progetti della Qualità e neoassunti, si è orientata a trasferire metodologie e ad accrescere la cultura della Qualità
- **LA COMUNICAZIONE, SIA VERSO L'INTERNO SIA VERSO L'ESTERNO** per informare tutta l'amministrazione sugli sviluppi del Progetto, favorendo la condivisione e la partecipazione, si è realizzata attraverso lettere e news ai dipendenti, pubblicazione di informazioni sulla rete civica, articoli su stampa e



riviste, relazioni periodiche agli organi politici, informazioni alle OO.SS., partecipazione a premi, organizzazione e partecipazione a convegni.

## **GLI EFFETTI E I RISULTATI DEL PERCORSO VERSO L'ECCELLENZA**

I risultati ottenuti possono essere raggruppati secondo alcune finalità iniziali:

### **⇒ In merito alla DIFFUSIONE DELLA CULTURA DELLA QUALITÀ ALL'INTERNO DELL'ENTE**

- La **formazione** del management e del personale, sia neoassunto sia in servizio
- Il **coinvolgimento dei dipendenti**:

a. nell'applicazione degli strumenti della Qualità totale attraverso la partecipazione a gruppi di miglioramento e focus group e la promozione di concorsi di idee per la Qualità, il CEDAC, con un numero medio di dipendenti coinvolti pari a 230

b. nell'applicazione dei modelli per l'eccellenza (prima l'EFQM poi il CAF), attraverso la creazione di un Comitato Guida, i 30 dirigenti individuati come responsabili dell'analisi di ciascun Criteria owner e i collaboratori, i 142 dipendenti partecipanti alla prima autovalutazione e il lavoro dei 27 valutatori interni

- La **comunicazione interna** (nei confronti della parte politica, sindacale e di tutto il personale ad es. con newsletter)
- La possibilità di **conoscere e valutare**, soprattutto per il gruppo dei funzionari valutatori interni, l'intera organizzazione attraverso la raccolta di evidenze e l'applicazione di modelli
- Il **Premio qualità** come stimolo, leva e riconoscimento.

### **⇒ In merito alla DIFFUSIONE DELLA CULTURA DELLA QUALITÀ ALL'ESTERNO DELL'ENTE attraverso le occasioni di confronto e conoscenza quali:**

- Attività di **bechmarking/benchlearning**
- La partecipazione al **Premio Qualità**
- La **partecipazione ad organismi** dedicati allo sviluppo della Qualità Totale (quali l'Associazione Italiana per la Cultura della Qualità)
- Il **confronto** anche con il privato.

⇒ In merito ai **MIGLIORAMENTO DEI RISULTATI E DELLE PERFORMANCE**

- **Miglioramenti concreti conseguiti con l'applicazione di vari strumenti:** ad esempio la riduzione dei tempi dei procedimenti oggetto di gruppi di miglioramento (es. riduzione tempi locazioni passive da 38 giorni a pochi minuti, riduzione tempi di liquidazione fatture, risparmio 250 ore annue per gestione concorsi ecc.) e del CEDAC (es. da 6,5 a 2 giorni per la consegna libri in sedi periferiche) con spese pari a zero.
- La realizzazione dei **Piani di miglioramento** conseguenti alle autovalutazioni: ad esempio mission, vision e carta dei valori condivisi per tutto l'ente e per settori, telelavoro, ascolto pianificato della cittadinanza, mappatura e miglioramento processi, certificazioni ISO 9001-2000<sup>5</sup> e OHSAS 18001, ascolto del personale (focus group interni e indagini di clima)

**LE OPPORTUNITA' PER L'AMMINISTRAZIONE**

- La motivazione e il coinvolgimento del personale
- Essere "costretti" all'**ascolto** di cittadini/utenti permette da un lato di fare scelte più mirate, più efficaci, riducendo gli sprechi e facendo crescere gli stessi cittadini nella consapevolezza della "cosa pubblica"
- Il modello dà una "visione d'insieme" che permette maggiore **consapevolezza**, rendicontando gli sforzi e i risultati e favorendo la correzione di errori
- La "misurazione" **concretizza ed oggettivizza, mettendo nero su bianco**, obiettivi e risultati ed è di immediata comprensione
- La possibilità di confronto con altre realtà dimostra che **migliorare è possibile in concreto**

**LE CRITICITA'**

Il Percorso per la qualità attraverso modelli di eccellenza non è stato tuttavia privo di difficoltà. In particolare tra le criticità emerse, si evidenziano:

- **L'impiego delle risorse, in particolare delle risorse umane**, perché il percorso rende necessario distogliere le risorse dall'attività quotidiana e dalle emergenze di ogni giorno.
- **Il contrasto fra la visibilità spesso non immediata dei risultati e l'esigenza di rapidi miglioramenti**, necessari per innescare il meccanismo virtuoso del

---

<sup>5</sup> Rispetto alla certificazione di qualità vale la pena sottolineare che il Comune di Trento ha scelto di non certificare l'intera amministrazione, ma di farlo solo per i servizi a contatto con i cittadini, quelli che in altre parole possono "andare sul mercato" e devono dimostrare all'esterno il presidio sui processi. Quindi sull'intera amministrazione il Comune ha deciso di applicare il modello CAF per la qualità totale e di limitare la certificazione solo a specifici servizi verso il cittadino.

miglioramento e far comprendere che il “tempo perso” per analizzare ed implementare miglioramenti paga in termini di risultati.

- **I tempi lunghi necessari per cambiare la cultura, le prassi e i comportamenti** in contrasto con la pressione di migliorare in fretta
- **I costi del coinvolgimento, della misurazione e del confronto/benchmarking.** In particolare, il benchmarking ha dei costi perché oltre ad individuare con chi confrontarsi e su quali indicatori, richiede poi lo sviluppo di piani di miglioramento per avvicinarsi alle migliori prassi.
- La difficoltà di individuare **indicatori complessivi e di collegare azioni di miglioramento e risultati**
- **Le difficoltà legate all’applicazione del modello.** Il Modello infatti non risulta sempre pienamente adattabile alla propria realtà; a volte sembra dare per scontate scelte anche non condivisibili; è spesso ripetitivo e per sua natura pensato per un’ organizzazione ideale
- La difficoltà di **individuare obiettivi, anche a livello politico, sulla base di valutazioni ed indicatori:** a volte le percezioni della parte politica si scontrano con la realtà dei dati e delle informazioni raccolte dai cittadini.
- La necessità e la difficoltà di **rendicontare costi/benefici della politiche della Qualità**
- Il rapporto con la parte politica e **l’equilibrio tra partecipazione diretta dei cittadini e democrazia rappresentativa.**

## **LE SFIDE PER IL FUTURO**

Nell’ottica di proseguire e strutturare ulteriormente il percorso per la Qualità il Comune di Trento si è proposto nei prossimi anni di:

- **Consolidare il miglioramento continuo** attraverso valutazioni/autovalutazioni periodiche, piani di miglioramento annuali e monitoraggio della customer satisfaction sui servizi strategici
- **Rafforzare il collegamento tra strumenti ed obiettivi della qualità e strumenti di programmazione** (Piano strategico, Bilancio, PEG, Bilancio sociale, ambientale e di genere, Rapporto di gestione)
- **Allargare il percorso a tutto il personale** rafforzando ulteriormente gli strumenti di comunicazione, formazione ed aggiornamento, focus group interni, gruppi di miglioramento diffusi

- **Promuovere le attività di Benchmarking e rete con altre Pubbliche Amministrazioni.** In particolare, il progetto **Benchmarking Qclub**, avviato a fine 2007, con un gruppo di altri Comuni per lavorare all'individuazione di strumenti ed indicatori per un benchmarking semplice ed efficace e per la valutazione delle politiche della Qualità.

## **QUALCHE SPUNTO PER CHI INIZIA**

- Decidere gli strumenti per la qualità più adatti alla propria realtà e definire gli obiettivi da raggiungere
- Avere un commitment, anche politico, forte e realmente convinto
- Pianificare l'investimento iniziale in formazione e comunicazione, programmando inoltre il mantenimento costante nel tempo
- Pianificare fin dall'inizio il raccordo, in termini di contenuti e tempistiche, fra gli strumenti di qualità e gli strumenti di decisione e pianificazione
- Costruire un "gruppo di supporto", convinto, motivato, attivo ed accettato, evitando che la qualità diventi un problema/competenza di pochi
- Progredire per gradi, alternare a fasi di implementazione e sviluppo fasi di consolidamento
- Proseguire, dopo la prima applicazione, comporta la valutazione attenta degli esiti dell'esperienza fatta e la verifica della reale sussistenza dei presupposti detti prima per chi inizia.
- Valutare se applicare il modello a tutta o parte dell'organizzazione, considerando che se da un lato è più alta l'onerosità e la complessità del percorso, dall'altro si colgono meglio le interrelazioni, si realizza il massimo dell'utilità del modello e si ottiene una visione complessiva difficilmente possibile con altri strumenti della Qualità.

## IL COMUNE DI PISA "ALLO SPECCHIO"

*Tratto dalla relazione a cura del Dott. Giuseppe Bacciardi, Responsabile Programmazione e Controllo del Comune di Pisa.*

Prima dell'applicazione del Modello CAF per l'autovalutazione l'Ente non aveva mai sviluppato approcci o percorsi orientati alla qualità: all'interno dell'amministrazione, infatti, non c'erano esperienze di certificazione (solo recentemente alcune parti dell'ente hanno ottenuto la certificazione EMAS per le prestazioni ambientali), né erano stati introdotti strumenti specifici per la qualità o il miglioramento dei servizi. Unica eccezione in questa direzione, era rappresentata dallo strumento del Controllo di Gestione, introdotto nel 2004- 2005.

### I MOTIVI DELL'AUTOVALUTAZIONE

La decisione di intraprendere il percorso per l'autovalutazione nasce anche dalla richiesta del Dipartimento della Funzione Pubblica che, in seguito alla partecipazione del Comune di Pisa al progetto Cantieri, invita l'Amministrazione a prendere parte alla prima edizione del Premio per la Qualità della pubblica amministrazione (2005).

#### ALCUNI DATI SUL COMUNE DI PISA

**90.000** ABITANTI  
**140.000** PRESENZE (dovute in particolare all'università)  
**860** DIPENDENTI  
**23 DIREZIONI** (nel periodo dell'autovalutazione)  
**250** SERVIZI OFFERTI  
**ELEVATO NUMERO DI SERVIZI ESTERNALIZZATI** (servizi sociali, ecc.)

Il Comune accetta di sperimentare l'applicazione del modello CAF perché:

- Intende proseguire il lavoro che nel 2003-2004 aveva portato alla promozione di diverse iniziative in termini di pianificazione e controllo
- Si propone di introdurre metodologie di gestione basate sul Total Quality Management
- Individua nel CAF uno strumento capace di rispondere all'esigenza dell'amministrazione di guardarsi allo specchio e di capire a che punto si è arrivati.
- Il CAF è un modello predisposto per la pubblica amministrazione e adattato dall'EFQM
- Il CAF riguarda tutti gli aspetti della gestione e dell'organizzazione e prevede il coinvolgimento dell'amministrazione nel suo complesso.

L'elemento chiave che convince il Comune a sperimentare il modello è la proposta del consorzio QUINN (Consorzio Universitario in Ingegneria per la Qualità e l'innovazione) di supportare il percorso di autovalutazione. Interessato all'esperienza, il Consorzio offre infatti all'Amministrazione la collaborazione di alcuni laureandi nell'implementazione delle attività<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Grazie al contributo del Consorzio l'esperienza di autovalutazione del Comune di Pisa diventa poi oggetto di una tesi di laurea.

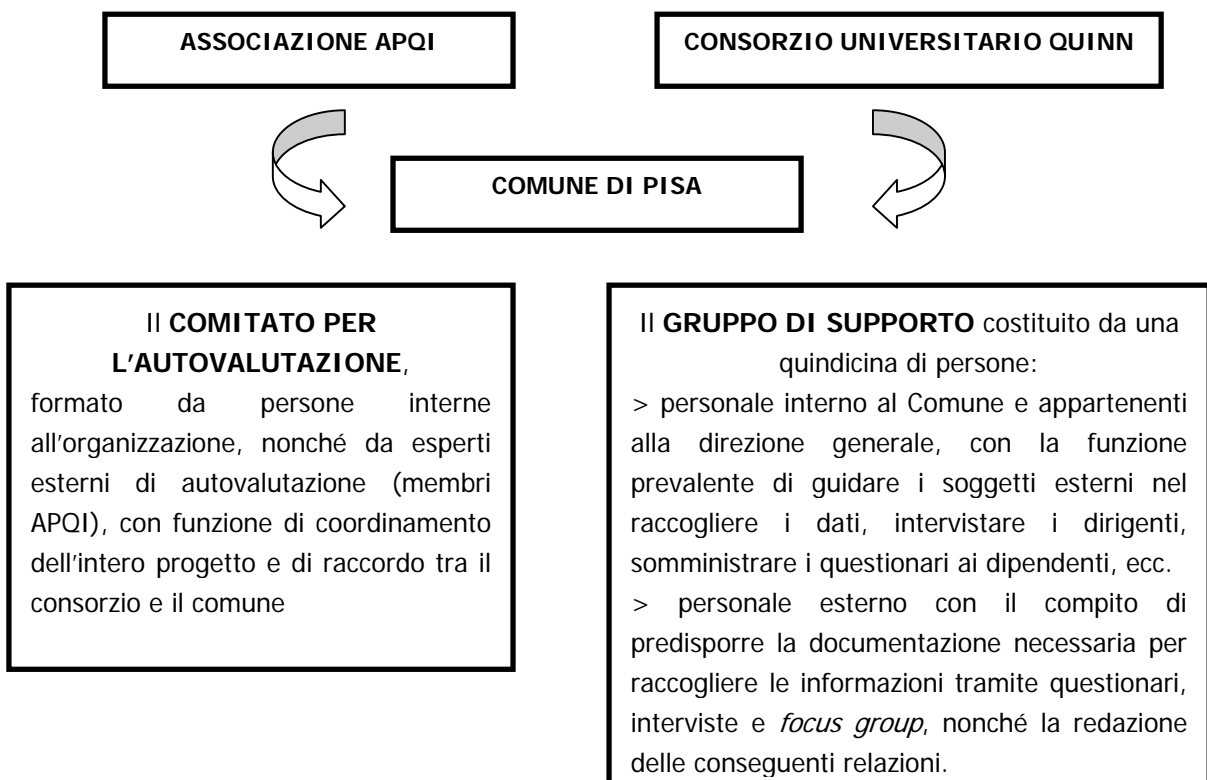
Nonostante l'Amministrazione (in particolare la Direzione Generale) si faccia convinta promotrice dell'esperienza rimangono tuttavia alcune perplessità legate a:

- la consapevolezza che lavorare su queste tematiche toglie tempo lavoro alle attività quotidiane più urgenti
- il timore che, dopo due anni di partecipazione al progetto Cantieri per l'introduzione del Controllo di gestione, il personale sia poco disponibile a lavorare su queste tematiche.
- L'attribuzione di un punteggio legato alla partecipazione al premio: si teme che un punteggio non troppo elevato possa demotivare e frustrare i dipendenti coinvolti nel percorso.

### Il percorso con il supporto QUINN

- ⇒ costituzione di un team
- ⇒ somministrazione di un questionario rivolti a tutti i dipendenti
- ⇒ interviste e focus group
- ⇒ redazione rapporto di autovalutazione sulla base dei dati raccolti
- ⇒ individuazione punti di forza e aree critiche sulla base dei risultati del rapporto

## I SOGGETTI DELL'AUTOVALUTAZIONE



## **GLI STRUMENTI DI ANALISI**

Tra gli strumenti utilizzati dal Comune di Pisa, quello certamente più innovativo è sicuramente il **questionario somministrato a tutto il personale dell'ente**: per la prima volta, infatti, i dipendenti sono stati coinvolti allo scopo di raccogliere le loro opinioni sull'ente e l'organizzazione. Il questionario, da compilare in autosomministrazione, ha avuto una percentuale di risposta molto elevata: su 782 questionari distribuiti ne sono stati raccolti 613, con una percentuale di risposta pari al 79%, che ha raggiunto il 100% in alcune direzioni. In questo senso il questionario<sup>7</sup> ha rappresentato la prima indagine di clima dell'amministrazione, fornendo utili elementi di analisi anche in relazione ai criteri del CAF.

**L'analisi sui fattori abilitanti** (relativi ai primi 5 criteri del modello CAF) ha visto anche la realizzazione di interviste al Direttore generale, ai dirigenti e ai funzionari responsabili dei servizi.

**L'analisi sui risultati**, invece, si è basata sulle informazioni raccolte dal Controllo di gestione, dalle indagini di customer satisfaction realizzate negli anni precedenti, dai diversi documenti dell'Ente, riconducibili ai 4 criteri del modello CAF relativi ai risultati (soddisfazione clienti/cittadini, soddisfazione del personale, impatto sulla società, risultati delle performance chiave).

## **IL RAPPORTO DI AUTOVALUTAZIONE**

Sulla base dei dati raccolti, si è poi elaborato il **Rapporto di autovalutazione, inserito anche nella intranet comunale**. Nello specifico, il Rapporto si compone di due parti:

- la prima parte, composta dal rapporto di autovalutazione vero e proprio, descrive l'organizzazione sulla base dei cinque fattori abilitanti proposti dal modello (la leadership, la gestione di risorse umane, politiche e strategie, ecc.) guardando per ciascuno, le modalità secondo cui l'organizzazione ha sviluppato l'approccio, la diffusione, la valutazione e il riesame
- nella seconda parte sono stati descritti i risultati raggiunti dall'amministrazione in termini di soddisfazione del cliente/cittadino, soddisfazione del personale, impatto sulla società, risultati delle performance chiave, specificando i trend di risultato e confrontando, quando possibile gli obiettivi previsti e i risultati raggiunti (anche se quest'ultimo confronto è stato raramente possibile).

A fianco del Rapporto, è stato inoltre redatto un documento, non diffuso e consegnato esclusivamente alla direzione generale, con l'indicazione, per ogni sottocriterio dei fattori abilitanti e dei risultati, dei punti di forza e delle aree da migliorare.

---

<sup>7</sup> Il questionario, da compilare in autosomministrazione, conteneva 43 domande, 39 a risposta chiusa, 4 a risposta aperta, tutte collegate ai criteri e ai sottocriteri proposti dal Modello CAF.

In merito ai fattori abilitanti, i punti di forza e le aree di miglioramento sono stati individuate guardando al modo in cui l'Amministrazione ha implementato tali fattori, analizzando le modalità di approccio, diffusione, valutazione e riesame. Sui criteri relativi ai risultati, i punti di forza e debolezza sono invece stati individuati guardando al grado di copertura dei risultati rispetto alle attività svolte, al trend e al confronto con gli obiettivi previsti.

Fra le aree di miglioramento individuate, il Comitato di autovalutazione ha poi individuato quelle prioritarie su cui lavorare, assegnando a ciascuna area un livello di priorità ( da 1-minima a 4-massima) e redigendo, per ogni criterio una “mappa delle priorità”.

Partendo dalla mappa delle priorità poi, sono state individuate le specifiche azioni di miglioramento, declinate, nella fase di pianificazione, in obiettivi di PEG.

## **PUNTI DI FORZA E PUNTI DI DEBOLEZZA DEL PERCORSO ATTRAVERSO IL CAF**

Tra i risultati positivi ottenuti attraverso il percorso CAF vanno certamente rilevati:

- il forte coinvolgimento della struttura dimostrato anche dal tasso di risposta dei dipendenti al questionario
- la possibilità per il Comune di Pisa, di “guardarsi per la prima volta allo specchio”
- il confronto con metodologie basate sul TQM, fino allora poco conosciute
- lo sviluppo di sistemi di coordinamento fra le iniziative delle diverse direzioni, ad esempio l'introduzione di un sistema unico per gestire i reclami

Vista la complessità del modello, tuttavia, il percorso non è stato privo di criticità. In primo luogo, alcune criticità sono derivate dalla commistione fra “autovalutazione diagnostica” e “autovalutazione per la partecipazione al premio”: scegliendo di applicare il modello in occasione del Premio Qualità, infatti, non si sono promossi particolari adattamenti dello strumento alla realtà specifica dell'Ente.

Altre criticità del percorso sono poi derivate dalla scarsa esperienza del Comune di Pisa in materia di qualità. Infatti, se è vero che il CAF funziona bene quando applicato su tutta l'organizzazione, è anche vero che, essendo un modello per l'eccellenza, funziona meglio dove strumenti ed esperienze sono già radicati: nelle realtà in cui i temi della qualità non sono ancora consolidati il modello può essere eccessivamente complesso, e come tale andrebbe ulteriormente semplificato.

In questo senso, in collaborazione con l'ANCI toscana e la società di consulenza Ti Forma, si è pensato di mettere a punto un questionario finalizzato a offrire uno strumento di autovalutazione e confronto più soft del CAF. Nello specifico il questionario si rivolge a tutti quegli enti non sufficientemente pronti per cimentarsi con il CAF (ad esempio i comuni più piccoli dove ancora non c'è una vera e propria cultura manageriale), allo scopo di avvicinarli ai temi della qualità, stimolando il benchmarking e offrendo una possibilità di confronto. Ad oggi, il questionario è stato distribuito a tutti i comuni della Regione Toscana, anche se finora sono stati restituiti solo 20 questionari.



## CONCLUSIONI

*Tratto dall' intervento della D.ssa Mara Bernardini, Direttore Generale del Comune di Modena*

La qualità è un'opportunità culturale, di analisi e miglioramento per i servizi e i processi: solo se considerata come un'opportunità culturale, la qualità consente davvero di produrre risultati positivi. In questo senso, la qualità deve essere un contributo al lavoro quotidiano nell'erogazione dei servizi e nei processi organizzativi.

D'altra parte, poiché il contesto socio economico cambia continuamente, le nostre amministrazioni devono sapersi adeguare e riorganizzare, sia nei processi verso l'esterno che verso l'interno: sul versante esterno, prestando maggiore attenzione alle esigenze dei cittadini, all'interno, innovando le modalità gestionali e introducendo soluzioni per l'efficienza, l'economicità e il coinvolgimento dei dipendenti.

La qualità, quindi, è uno stimolo per innovarci e modernizzarci, prestando particolare attenzione alle risorse umane ed economiche: questo costringe tutti, ma in particolare i dirigenti e i quadri, a mutare il proprio stile di direzione. E questo non solo perché la qualità è un obiettivo di PEG, ma perché la qualità è uno strumento di riflessione organizzativa, di motivazione e coinvolgimento del personale.

In questa direzione, le certificazioni, il modello CAF e qualsiasi iniziativa (anche quelle al di fuori delle metodologie consolidate e pubblicizzate) che le amministrazioni decidano di mettere in atto, diventano importanti. Il principio fondamentale è non rinunciare, riflettere sui propri errori e promuovere la conoscenza con altre realtà, tenendo conto che il nuovo non deve sempre spaventarci e che il confronto è sempre positivo.