

Guida agli

Il Sole

24 ORE

Enti Locali

Settimanale di documentazione delle autonomie



FOCUS

L'Ente scopre i cittadini consumatori

■ DI GIOVANNI RUBINI *

Le amministrazioni locali devono fare i conti con la diversa domanda che viene dal territorio e migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi offerti. Capacità di indirizzo, progetti mirati, verifiche e controlli, coinvolgimento e formazione continua dei dipendenti sono elementi determinanti per raggiungere un livello adeguato. Come dimostra il comune di Pesaro

Ql comune di Pesaro già da diversi anni ha scelto di impegnare energie, competenze, risorse per migliorare la qualità dei propri servizi.

Se occuparsi di miglioramento della qualità è in generale, attività particolarmente complessa, occuparsi di miglioramento della qualità di servizi pubblici e quindi in grado di rispondere ai bisogni attuali dei cittadini è per diverse ragioni, attività ancor più difficile.

Il cambiamento della domanda che proviene dal territorio richiede una nuova concezione del modo di fare assistenza, sempre meno di tipo economico e sempre più orientata all'integrazione.

Migliorare la qualità dei servizi pone quindi agli enti la necessità di dotarsi degli strumenti necessari per capire l'evoluzione dei bisogni (macroscopica nell'esempio ri-

portato ma quasi sempre molto più difficile da percepire), per elaborare politiche forti, per compiere le scelte organizzative e gestionali che consentano alle politiche di diventare concrete.

Fondamentale è l'assunzione di flessibilità organizzativa e di forme di integrazione tra competenze diverse presenti nell'ente al fine di erogare servizi sempre di più personalizzati e di elevata qualità.

Ma per gli Enti locali affrontare il tema del miglioramento della qualità dei servizi è particolarmente difficile anche perché in questi ultimi anni sono aumentate le aspettative dei cittadini.

Il processo di innovazione legislativa che ha investito la pubblica amministrazione con l'obiettivo di migliorarne efficienza ed efficacia ha di per sé contribuito ad aumentare le attese dei cittadini.

È cresciuto il livello di scolarità e di cultura delle persone che sono quindi più in grado, rispetto al passato, di giudicare la qualità di un servizio e di individuare i malfunzionamenti, di confrontare la qualità ricevuta in un servizio rispetto a quella ricevuta o ricevibile in altri ambiti.

Le attese dei cittadini sono cresciute, infine, anche perché negli ultimi anni è profondamente mutato per gli utenti il costo dei servizi erogati dagli Enti locali. Oggi i Comuni chiedono ai loro cittadini di coprire una percentuale significativa del costo del servizio e il consumatore è giustamente molto più esigente.

I processi di miglioramento della qualità trovano avvio nelle amministrazioni locali solo se sono presenti forti motivazioni interne. In particolare deve essere presente, da un lato, una determinazione degli amministratori (volontà politica) nel promuovere processi di

cambiamento finalizzati a migliorare le capacità dell'ente di dare risposte ai bisogni espressi dai cittadini e dall'altro, deve essersi affermata nella struttura la cultura del servizio nei confronti del cittadino utente.

È importante sottolineare la necessità della presenza di queste due condizioni perché singole iniziative finalizzate al miglioramento della qualità di servizi specifici sono destinate all'insuccesso se avvengono in contesti non impegnati in forti processi di cambiamento che prevedano anche, e prioritariamente, la promozione della cultura del servizio.

Per chiarire ulteriormente quanto appena detto è sufficiente ricordare che la qualità dei servizi erogati dai Comuni è in larga parte determinata dalla qualità delle prestazioni dei dipendenti.

Perché i servizi siano di qualità servono alle amministrazioni locali dipendenti professionalmente preparati, fortemente motivati e coinvolti, disponibili nei confronti dei cittadini utenti.

È indispensabile quindi che le amministrazioni si pongano fortemente il tema della motivazione, del coinvolgimento e della formazione del proprio personale.

Fino a quando i dipendenti di una amministrazione locale non si sentiranno protagonisti del proprio lavoro ricevendo dall'amministrazione i supporti necessari a farlo con sempre maggiore professionalità, fino a quando non si sentiranno certi che solo la competenza professionale e l'impegno profuso sono i criteri in base ai quali si cresce dentro l'organizzazione, è difficile l'attivazione di qualsiasi processo di miglioramento della qualità.

È per questa ragione che il comune di Pesaro è stato fortemente



impegnato in azioni finalizzate ad accrescere la competenza professionale e a motivare i dipendenti: le più rilevanti sono state il piano triennale della formazione per dipendenti e dirigenti, le nuove modalità con le quali sono state bandite le selezioni per le progressioni verticali, i sistemi di valutazione delle prestazioni per l'applicazione degli istituti contrattuali relativi al salario accessorio.

In tema di processi finalizzati al miglioramento della qualità di singoli servizi è utile presentare "il programma qualità" dei servizi educativi e sociali che è stato premiato come "caso eccellente" nell'ambito del Forum Pa 1999 e il progetto di miglioramento del servizio di ristorazione scolastica che ha conseguito la certificazione di qualità Iso 9002.

SERVIZI EDUCATIVI E SOCIALI

Gli obiettivi di questi "programmi" erano molteplici: delineare un profilo della qualità dei servizi che il Comune potesse assumere come "ideale" e cioè come obiettivo da raggiungere, capire il posizionamento dei servizi effettivamente erogati rispetto a questa qualità delineata, porre in essere azioni correttive per migliorare la qualità erogata e avvicinarsi all'obiettivo della qualità delineata.

Le linee di servizio prese in considerazione sono state, per i servizi educativi, gli asili nido e le scuole dell'infanzia, per i servizi sociali, le case protette per anziani, i centri educativi per l'handicap psico-fisico, i centri di aggregazione per adolescenti, lo sportello informagiovani.

Per ogni linea sono stati esaminati i servizi di accesso, che consentono al potenziale utente di diventare cliente; i servizi primari, che rappresentano l'insieme delle prestazioni fondamentali che compongono il servizio stesso; i servizi complementari, che sono l'insieme delle prestazioni accessorie

L'ESPERIENZA/Modena città telematica

DI ERIKA MALLARINI *

Rendere più accessibile la pubblica amministrazione al cittadino: questo l'obiettivo del comune di Modena, che per offrire una migliore qualità dei servizi di informazione e comunicazione ai propri residenti ha adottato Internet e la tecnologia telematica. Il risultato è la creazione di Mo-Net, la rete civica modenese dotata di un'ampia gamma di servizi che uniscono qualità tecnologica e semplicità d'uso per gli utenti.

Direttamente da casa il cittadino ha la possibilità di accedere "on line" all'intera modulistica del Comune - dall'autocertificazione anagrafica agli iter delle pratiche edilizie - può iscriversi tramite e-mail i minori a scuole di infanzia e a centri estivi, può consultare tutte le delibere di Giunta e Consiglio nonché accedere al sistema centrale del Comune per concessioni, licenze edilizie e i verbali dell'apposita commissione. Mo-Net raccoglie inoltre informazioni relative al lavoro, alle attività sociali, sportive e culturali e alla formazione.

Inaugurata il 22 dicembre 1995, la rete si è progressivamente ampliata arricchendosi di anno in anno di nuovi e innovativi servizi e superando gli ambiti strettamente comunali ospitando, tra l'altro, una serie di servizi della provincia di Modena.

Nel 1998, a seguito dell'emanazione della normativa in tema di firma digitale e documento informatico, il Comune ha avviato un'ulteriore iniziativa a elevato contenuto di innovazione con la sperimentazione di un sistema di identità digitale per la transazione di documentazioni riservate.

I passi principali per lo sviluppo di quest'ultima iniziativa sono stati:

- 1) la costituzione del Comune stesso come ente di certificazione sperimentale, con l'obiettivo di svolgere l'attività di certificazione della chiave pubblica degli utenti; mettere a disposizione servizi di certificazione amministrativa per via telematica in condizioni di sicurezza con l'integrazione di servizi di pagamento in rete ove il procedimento sia a titolo oneroso;
- 2) la collaborazione tecnico-scientifica con il Politecnico di Torino, titolare per l'Italia del progetto Europeo Ice-Tel in tema di firma digitale;
- 3) la definizione dei procedimenti amministrativi che cittadini e imprese possano svolgere direttamente via Internet, con particolare riferimento ai procedimenti relativi allo Sportello unico delle imprese, licenze e concessioni edilizie, attività e compiti della Polizia municipale;
- 4) la definizione delle politiche in tema di richiesta, generazione, certificazione, verifica, revoca e sospensione delle chiavi pubbliche, nonché di tutte le procedure interne per la gestione del processo e la pubblicazione delle informazioni sul Progetto firma digitale;
- 5) La partecipazione al progetto di sperimentazione della firma digitale in collaborazione con l'Aipa (Autorità italiana per l'informatica nella pubblica amministrazione) e il ministero della Funzione pubblica, che ha il compito di verificare gli aspetti tecnici, organizzativi e di gestione di un sistema di firma digitale.

Grazie all'utilizzo dell'identità digitale oggi le sedi locali delle associazioni di categoria possono ad esempio inviare al Settore sviluppo e interventi economici del Comune la documentazione relativa al turno di chiusura dei negozi via Internet in maniera sicura, encrittata e certificata. In futuro sarà possibile ampliare le tipologie di documenti trasferibili con questa modalità ed estenderla all'invio di atti.

* Sda Bocconi

che contribuiscono a migliorare la soddisfazione dell'utente.

Per ciascuna linea di servizio sono state individuate ed esaminate le "prestazioni" assicurate (per i nidi, ad esempio, l'attività di inserimento e ambientamento, le attivi-

tà pedagogiche e di gioco, eccetera) giungendo in questo modo a disegnare il "portafoglio servizi" dell'ente.

Si è proceduto poi a individuare i "fattori" di qualità dei diversi servizi, i relativi "indicatori" e gli



FOCUS

standard di riferimento per effettuare monitoraggi e valutazioni.

La realizzazione di questo "programma" ha assunto diverse forme e prodotto molteplici risultati.

È stato inizialmente realizzato un "Laboratorio della qualità" al quale, nelle diverse fasi, hanno partecipato amministratori, dirigenti, operatori dei diversi servizi, assistiti e coordinati da un team di consulenti esterni e che ha costituito un formidabile momento formativo e di crescita per tutta la struttura.

Il confronto tra i diversi soggetti impegnati (professionisti, management, amministratori) ha consentito di ragionare in concreto sulla sostenibilità delle politiche di servizio e quindi di individuare impegni concreti che è possibile assumere con i cittadini in ordine al miglioramento dei servizi.

L'individuazione dei fattori di qualità e dei relativi indicatori ha consentito di valutare la qualità erogata rispetto a quella progettata e ha reso trasparenti e condivisi i criteri di valutazione.

Infine, nel caso degli asili nido e delle scuole dell'infanzia, i servizi erogati sono stati sottoposti al giudizio dei genitori di tutti i bimbi utenti del servizio mediante un'indagine che ha visto la compilazione di 1.376 questionari su 1.514 bambini frequentanti.

Con questa indagine il lavoro di progettazione della qualità e la valutazione della qualità erogata effettuata da dirigenti e operatori ha trovato completamento attraverso la rilevazione del grado di soddisfazione dei genitori.

SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA

Un'altra iniziativa che è stata finalizzata al miglioramento della qualità dei servizi e che ha richiesto forte determinazione politica e manageriale, l'esercizio di competenze specifiche e il coinvolgimento e la professionalizzazione del personale, è stata quella riguardan-

L'ESPERIENZA/Jesolo e il territorio

■ DI LUIGI DE MARTIN *

Il comune di Jesolo ha avviato nel 1997 un progetto di riorganizzazione e riqualificazione delle modalità di gestione e valorizzazione del territorio comunale. Lo sforzo dell'amministrazione è stato coronato dall'ottenimento della doppia certificazione del Sistema di qualità (Iso 9002), nel luglio 1999, e del Sistema di gestione ambientale (Iso 14002), nel settembre 1999.

Tra le prime città in Italia per capacità di attrazione turistica (2 milioni di italiani e 3 milioni di stranieri l'anno) Jesolo si estende per 15 chilometri di spiaggia finissima sul Mar Adriatico e per 96 chilometri quadrati in un entroterra suggestivo e di grande valore naturalistico. L'amministrazione si trova ad affrontare ogni anno un'affluenza turistica imponente che aumenta la popolazione, con cicli stagionali, dai 23.000 residenti a 180.000 abitanti nei mesi estivi.

Lo sviluppo turistico ha tuttavia comportato in passato una significativa espansione edilizia e uno sfruttamento non sempre ordinato del territorio. Da qui l'esigenza di una riqualificazione complessiva dell'approccio al territorio e alle sue risorse.

Il progetto parte nel 1997 con l'incarico attribuito all'urbanista giapponese Kenzo Tange di elaborare un piano (Master plan) per la salvaguardia e la valorizzazione del territorio e di individuare linee qualificate di sviluppo urbanistico e socio-economico. L'obiettivo è quello di impostare una strategia di gestione in grado di combinare lo sfruttamento e la valorizzazione territoriale in sintonia con la vocazione turistica della città.

I contenuti del Master plan vengono successivamente accolti nel Piano regolatore generale e si traducono in obiettivi di gestione operativa delle strutture comunali. Il piano prosegue con l'avvio delle operazioni di certificazione di qualità e ambientale (Iso 14001) e di revisione del sistema organizzativo in una logica di qualità (Iso 9002).

Il Progetto qualità ha inizialmente interessato i quattro settori comunali che maggiormente si rapportano con la popolazione-utente di servizi: attività commerciali, urbanistica, edilizia privata e tributi. Sono

te il servizio di ristorazione scolastica.

Prima dell'intervento esistevano 4 cucine nelle quali si producevano i pasti destinati alle scuole materne e in diversi giorni alla settimana, per le elementari e le medie.

In queste cucine operava personale dipendente dal Comune, mentre al fornitore dei prodotti alimentari era stata affidata anche la distribuzione dei pasti nei diversi plessi scolastici.

Questa organizzazione del servizio presentava diversi punti di debolezza: erano deboli i controlli igienico sanitari, in caso di disfunzioni risultava difficile indivi-

duare responsabilità certe, erano scarsi i controlli sulla qualità dei pasti e sulla loro gradibilità, mancavano forme di dialogo con l'utenza.

Alla luce di questa situazione il comune di Pesaro ha acquistato dal comune di Bologna il progetto qualità della ristorazione e attraverso il lavoro di un gruppo interno allargato a dirigenti dell'azienda sanitaria locale lo ha adattato alla situazione pesarese.

È stata poi bandita una gara europea per individuare un operatore specializzato che si facesse carico dell'approvvigionamento degli alimenti, della produzione dei pasti, della loro distribuzione ai diversi



stati definiti parametri di riferimento minimi per ogni servizio, revisionate e razionalizzate le procedure e rivisti i meccanismi di funzionamento interni. La riorganizzazione ha quindi considerato simultaneamente le esigenze di funzionalità interna e il punto di vista degli interlocutori esterni, in una logica di *customer satisfaction*.

Il percorso per l'ottenimento delle certificazioni del Sistema di gestione ambientale è iniziato con un'approfondita analisi del territorio (Analisi preliminare del sito, Aps) volta a individuare le diverse attività svolte, direttamente o indirettamente, dal Comune e a valutarne l'impatto sull'ambiente attraverso un sistema di variabili significative e di misure di ponderazione degli effetti. In particolare per ogni attività sono stati individuati:

- gli attori di riferimento;
- la funzione interna all'ente deputata al controllo;
- le caratteristiche e punti di forza e debolezza dei processi con impatto ambientale (vastità, severità, probabilità, durata) nei casi di alta e bassa stagione;
- i parametri di significatività e di monitoraggio dell'impatto ambientale;
- gli effetti della stagionalità sull'entità e la portata dell'impatto.

Un'analisi di questo tipo, non necessaria ai fini della certificazione, ha costituito un'azione fondamentale per la ricognizione dello stato di fatto e la definizione delle linee di intervento, anche in vista di una successiva richiesta di conferma di adesione al Regolamento Emas (*Eco management and audit scheme*: regolamento di adesione volontaria al sistema comunitario di ecogestione e audit).

Il processo relativo alla certificazione è stato caratterizzato da un costante coinvolgimento del

personale dell'ente in tutte le fasi e a tutti i livelli al fine di creare identificazione e condivisione delle finalità del progetto e responsabilizzare gli attori sulle modalità di attuazione delle stesse. All'interno dell'amministrazione comunale è stata istituita la funzione denominata "Assicurazione qualità ambientale" (Aqa) che verifica e sviluppa operativamente il sistema di qualità anche attraverso la definizione e la gestione dei Piani annuali di qualità (Paq), che vengono inseriti nel Peg diventando veri e propri obiettivi di gestione.

La gestione strategica rimane, invece, in capo alle autorità politiche del Comune che definiscono le politiche e gli obiettivi per la qualità e per l'ambiente e i contenuti delle azioni correttive e preventive a seconda dei risultati ottenuti.

Il progetto, al quale è stata data ampia visibilità, è stato implementato mediante il coinvolgimento diffuso e sistematico della cittadinanza e degli interlocutori sociali al fine di creare una nuova sensibilizzazione verso tematiche ambientali e il corretto utilizzo delle risorse.

L'ottenimento della certificazione di qualità e di gestione ambientale secondo gli standard Uni En Iso 9002 e 14001 non rappresenta tuttavia la conclusione del percorso del comune di Jesolo ma solo uno degli strumenti attraverso il quale il Comune persegue le proprie politiche per la qualità e l'ambiente.

Gli obiettivi prioritari riguardano la promozione di una cultura della qualità e della gestione ambientale in tutti gli ambiti e in tutte le attività direttamente o indirettamente gestite dall'ente nella consapevolezza che ciò si traduce in un risparmio di risorse della collettività e per la collettività e in un miglioramento complessivo della qualità della vita.

* *Direttore generale del comune di Jesolo*

pleSSI scolastici, nonché del prefinanziamento e della costruzione di un nuovo centro di produzione pasti. La gara aveva anche come oggetto l'ottenimento della certificazione di qualità Iso 9002 per il servizio comunale. Contemporaneamente è stato attivato un progetto di ristrutturazione di tutti i refettori presso le scuole. La gara per l'affidamento della gestione esternalizzata del servizio è stata vinta dalla Pedus Service ditta anch'essa certificata.

Il sistema di ristorazione è sottoposto a monitoraggio quotidiano; i fattori considerati sono: condizione dei singoli piatti verificata in base a 20 non conformità predefi-

nite, temperatura dei pasti misurata all'arrivo nei plessi scolastici e a conclusione delle operazioni di scodellamento, gradimento da parte degli alunni misurato con indici variabili da uno a tre determinati in relazione alla percentuale dei bambini che hanno rifiutato il cibo. Le schede giornaliere di rilevazione sono compilate dagli operatori scolastici addetti alla distribuzione. Esistono poi ulteriori schede specifiche che vengono compilate dal personale insegnante e dai genitori che, nel limite di due al giorno per classe o sezione di scuola materna, possono anche assaggiare il cibo. Ulteriori controlli vengono infine esercitati da perso-

nale apposito (auditor) che procede a visite ispettive nelle scuole redigendo specifiche schede.

La soluzione adottata supera tutte le difficoltà e i limiti della precedente organizzazione del servizio infatti, come descritto, sono numerosi i controlli igienico sanitari, sono individuabili eventuali responsabilità in caso di disfunzioni, è aperto un dialogo con l'utenza, sono possibili e costantemente attuate azioni di miglioramento del servizio perché si conoscono con precisione le cause degli eventuali problemi.

* *Direttore generale del comune di Pesaro*