

Servizi pubblici

# Programmazione, gestione e controllo della “qualità” nei servizi pubblici: Il decalogo della qualità

di **Ciro D’Aries** - Advisor della PA Centrale e Locale - Docente Universitario - Pubblicista

Programmare la “qualità” dei servizi nell’ottica del cittadino-utente costringe la Pubblica Amministrazione ad essere efficace ed efficiente, superando quell’elemento critico e pericoloso dell’auto-referenzialità e delegando al destinatario finale dell’azione amministrativa - attraverso specifiche indagini di **customer satisfaction** - l’espressione di un giudizio sul grado di soddisfazione di quanto ricevuto rispetto alle attese.

In effetti, l’efficacia della spesa pubblica non è solo una questione di “quantum finanziario” ma, soprattutto, di “qualità” della stessa, nel senso che, se di utilità, può “creare valore” a favore della collettività amministrata.

Il Programmare e misurare la “Qualità” dei Servizi Pubblici, già in un’ottica di Sistema dei Controlli Interni, rispecchia quello che oggi è richiesto in termini di valutazione della Performance aziendale e organizzativa, in aderenza ai nuovi principi di **“performance partecipata”**, ove l’attenzione al cittadino-utente deve rappresentare il fulcro su cui incentrare la programmazione e la valutazione di ogni Servizio pubblico, con inevitabili ripercussioni sul giudizio dell’“apporto dell’Organizzazione” dedita alla gestione dei servizi stessi.

In questo primo articolo gli elementi su come misurare la “qualità” nei servizi pubblici, su cosa si deve intendere per “qualità”, e su come cogliere tutti gli elementi necessari per avviare un percorso di “qualità totale” nella gestione della cosa pubblica.

## Premessa

Il tema della “qualità” nei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione rappresenta il tema centrale nell’ambito del sistema dei controlli interni voluto legislativamente sin dal lontano 1990 coi principi ispiratori della Legge n. 142/1990, quando si incominciò a parlare di “economicità della gestione” della cosa pubblica e cristallizzato organicamente nel D.L. n. 174/2012, attraverso l’obbligo in capo agli enti locali dell’introduzione - in un’ottica sistemica - dei sei controlli interni: il controllo **strategico**, il controllo di **gestione**, il controllo sugli **equilibri**

**finanziari**, il controllo sulla **regolarità amministrativo-contabile**, il controllo sugli **Organismi Partecipati** e il controllo sulla **Qualità** dei servizi erogati (1). Pur essendo disciplinati in maniera autonoma, i diversi controlli attengono all’“unica” gestione dell’Ente, nel senso che tendono ad orientare gli Enti sotto i diversi e poliedrici aspetti dell’unica o meglio della **gestione “unitaria”** dell’Ente, che, appunto, è unica ma “misurabile” e “controllabile” sotto diversi profili.

La “Qualità” racchiude, in un certo senso, i controlli di “tipo aziendale”, rappresentando la “sintesi” di quello che l’Ente è riuscito a fare nei confronti

(1) C. D’Aries, *La Qualità nei Servizi Pubblici Locali*, Cedam, 2020.

della collettività amministrata; e, poiché, la **Qualità non si improvvisa**, ma richiede una “programmazione di fondo” del “**livello della Qualità**” che si intende assicurare, ecco che essa diventa il “test” finale su cui il cittadino-utente può esprimersi in termini di come la PA sia stata in grado di:

- Capire di cosa egli ha bisogno (= *pianificazione/programmazione*);
- Soddisfare un più alto grado di bisogno (= *efficacia gestionale*);
- Ottenere informazioni sul grado di soddisfazione della qualità percepita rispetto a quella programmata (= *customer satisfaction*).

Se mancasse tale ultimo aspetto, gli aspetti propeudeutici (pianificazione, programmazione e gestione) assumerebbero un carattere unilaterale della PA, **autoreferenziale, non trasparente**, contrario al principio di “economicità della gestione” (2), dove anche l'utilizzo delle risorse pubbliche non arriverebbe ad un “giudizio” finale di sintesi, attraverso, appunto la misurazione della Qualità dei servizi erogati, che in maniera diretta, sintetica e oggettiva, pone la PA e il cittadino-utente una di fronte all'altro, in un'ottica trasparente, di dialogo e aperti al confronto nell'interesse reciproco dei rispettivi ruoli.

Senza la misurazione e la valutazione della Qualità, non si arriverebbe a garantire, inoltre, la “trasparenza” della gestione della cosa pubblica; il tutto rimarrebbe all'interno della PA senza la possibilità per il cittadino-utente di esprimersi, di “giudicare” e di aiutare la stessa PA a migliorarsi, nel perseguire cose utili (= efficaci), utilizzando bene le risorse a disposizione (= efficienza), assicurando un più alto valore di qualità dei servizi erogati.

**La “Qualità”, se programmata e misurata, può garantire lo sviluppo socio-economico, la formulazione di una vera strategia e l'efficienza gestionale all'interno dell'Ente erogatore dei servizi.**

Non misurare la “Qualità” fa perdere di vista il processo voluto dal legislatore di Programmazione-Gestione-Controllo-Ri-Programmazione, interrompendolo ad un certo stadio della sua evoluzione e non assicurando il *feed-back* necessario per “capire” se tutto lo sforzo posto in essere dall'Amministrazione pubblica ha funzionato o meno nell'ottica di chi - pagando le tasse e le tariffe - riceve i servizi pubblici, che devono - secondo le finalità della legge (3) - essere protesi a garantire lo sviluppo economico, sociale e culturale della collettività amministrata.

## **La Programmazione della Qualità attraverso la “customer satisfaction”**

La *customer satisfaction* è uno dei parametri principali e finali del sistema di programmazione e controllo della qualità dei servizi.

L'attività di programmazione individua le azioni più opportune in grado di incidere sul contesto, per assicurare la piena soddisfazione dei cittadini. Il controllo è inteso come l'insieme di quelle attività di presidio e di regolazione di processi e sottosistemi organizzativi (4).

L'idea di controllo come valutazione e verifica (e non come ispezione) fa sì che le stesse attività di controllo si spostino sempre **più a monte** nella catena di costruzione ed erogazione del servizio, fino ad arrivare alla fase progettuale.

È ormai riconosciuto, infatti, che le cause maggiori di insoddisfazione dei cittadini sono localizzate a monte, fin dal momento in cui si definiscono le **specifiche funzionali** del servizio. Tanto più si interviene a monte tanto più è possibile ridurre i costi della insoddisfazione del fruitore del servizio e tanto più l'Ente erogatore dei servizi diventa efficace.

La *customer satisfaction* è uno dei parametri principali del sistema di Programmazione e Controllo della Qualità dei servizi

In termini di fattori critici di successo di una qualunque azienda, pubblica o privata (5), non

possiamo non mettere in evidenza la soddisfazione dei “clienti”, che con riferimento ad un'azienda

(2) Per economicità si vuole intendere la capacità di erogazione di servizi pubblici - sia interni all'Ente sia esterni anche attraverso Organismi Partecipati - tali da essere utili rispetto ai mutevoli bisogni della collettività (= efficaci), a costi accettabili (= efficienti) e considerati di “Qualità” (= regolari, senza disservizi, professionali).

(3) Per tutti, cfr. art. 112 TUEL “Servizi pubblici locali”: “Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo

sviluppo economico e civile delle comunità locali. Ai servizi pubblici locali si applica il capo III del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, relativo alla qualità dei servizi pubblici locali e carte dei servizi.”

(4) Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, “Le politiche per la qualità dei servizi pubblici”, Ed. Rubbettino, 2007.

(5) Un Ente pubblico territoriale, regionale o ministeriale, non può non essere considerato “Azienda” in quanto persegue obiettivi, ha una propria mission, utilizza risorse umane, strumentali e

pubblica possiamo definirli “cittadini-utenti” a cui l’Ente pubblico è tenuto a “render conto” delle risorse utilizzate e dei risultati raggiunti rispetto a quanto programmato. In tale ottica, la

programmazione deve avere quale obiettivo principale la capacità dell’Ente medesimo di intercettare e soddisfare - quanto più possibile - i bisogni dei propri amministrati.

## I Fattori Circolari del Successo Aziendale

- Soddisfazione dei Cittadini/Utenti
- Efficacia gestionale (*intercettazione dei bisogni in un’ottica strategica e di sviluppo*)
- Efficienza organizzativa e produttiva (*ottimizzazione dei costi, aumento della produttività*)
- Motivazione del Personale (*clima organizzativo positivo e incremento della professionalità*)
- Innovazione nell’Offerta dei Servizi (*nuovi servizi ovvero modalità innovative dei servizi alla collettività*)

L’unione degli elementi della *performance* organizzativa e delle finalità strategiche di un Ente pubblico - quest’ultime da riportare in una visione stratificata nel DUP e nel PEG (6) - potrebbe rappresentare un modello efficace nell’adozione di un’attenzione politica, innanzitutto, alla “**Qualità Totale**” dell’Amministrazione, sia interna sia esterna:

**(Interna** = volta a garantire una misurazione e valutazione della *performance* organizzativa basata sulla qualità erogata e percepita dei servizi pubblici; mentre quella **percepita** dall’utente potrà essere rilevata attraverso adeguate indagini di *customer satisfaction*, quella **erogata** - e quindi la qualità effettiva - del servizio potrà essere misurabile attraverso specifici indicatori volti a rappresentare le molteplici dimensioni del servizio, tra cui l’accessibilità, la tempestività, la trasparenza, la puntualità, ecc. (7);

**(Esterna** = ossia la misurazione dell’impatto (= **outcome**) del complesso dei servizi erogati alla collettività in una visione di sviluppo economico, sociale e culturale della stessa.

I due aspetti devono necessariamente viaggiare in contemporanea in quanto non si può porre esclusivamente attenzione all’assetto organizzativo interno

dell’Ente, per quanto volto alla misurazione della qualità erogata e percepita, senza legarla ad una *vision* e *mission* dell’Ente, di competenza prettamente politica. È a quest’ultima che è relegata la responsabilità di “condurre” la collettività a livelli sempre più alti di sviluppo, attraverso l’erogazione e l’offerta di **servizi innovativi** e al passo coi tempi e con le esigenze della collettività medesima, con la ulteriore precisazione che la strategia a cui deve tendere l’Amministrazione di riferimento deve necessariamente portare ad immaginare (= *vision*) i fattori di sviluppo rispetto alla situazione di partenza.

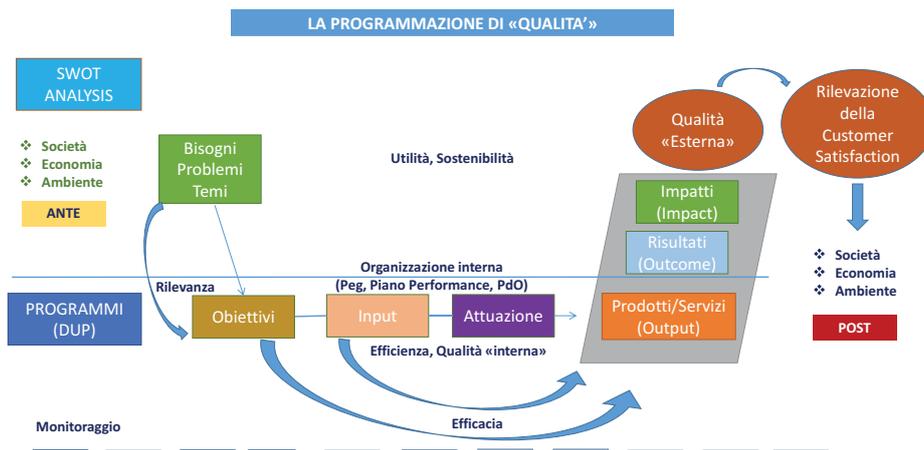
Ed è in tali termini che la pianificazione dell’Ente attraverso il DUP deve contenere obiettivi strategici volti allo sviluppo della collettività, attraverso specifici ed articolati progetti, da affidare alla struttura organizzativa, quale motore propulsore che può garantire il raggiungimento di tali ambiziosi traguardi. Ed è per questo che la “**Qualità Totale**” esterna ed interna come sopra descritta, deve essere condotta “ad unitarietà”, senza perdere di vista il risultato finale: il benessere e lo sviluppo della collettività nei diversi ambiti, civile, economico, culturale, ambientale.

finanziarie per organizzare la propria attività in un’ottica manageriale per il conseguimento di un massimo livello di economicità possibile.

(6) Si vuole qui ricordare come, ai sensi dell’art. 169 TUEL, il Piano dettagliato degli Obiettivi e il Piano della Performance siano unificati “organicamente” nel PEG.

(7) Cfr. il paragrafo successivo dedicato ad esempi di indicatori della Qualità e di controllo della *Customer Satisfaction*.

**Tavola 1 - La programmazione di "qualità"**



La figura in tavola 1 vuole esprimere, in un'ottica sinottica, l'impostazione della "Qualità Totale" di un Ente pubblico; occorre avviarsi dallo stato di bisogno della collettività amministrata, attraverso specifiche tecniche di SWOT Analysis esprimenti i punti di forza e di debolezza nonché di minaccia e di opportunità di partenza, per puntare a pianificare e a

programmare ciò che è necessario per garantire più alti livelli di sviluppo e di miglioramento, in generale, in un orizzonte temporale di medio periodo, in cui le caratteristiche dei Servizi offerti e le modalità organizzative interne all'Ente devono rappresentare "veicoli" e strumenti per garantire il perseguimento degli obiettivi strategici di sviluppo.

Non è semplicemente "l'aprire e il chiudere" un Municipio o un'Università ovvero un Ospedale che può garantire lo sviluppo e servizi di qualità, ma cosa l'Ente si prefigge di raggiungere in un'ottica di miglioramento a favore della collettività e degli Utenti e quali le modalità organizzative specifiche da ideare che possono garantire il raggiungimento degli obiettivi strategici. Ed è questa la grande differenza tra "attività" ed "obiettivi": un vero obiettivo rappresenta uno "sforzo addizionale" alla normale attività per raggiungere un più alto livello di efficacia, efficienza e qualità rispetto ai bisogni collettivi. Tra l'attività e l'obiettivo c'è un rapporto di strumentalità della prima rispetto al secondo

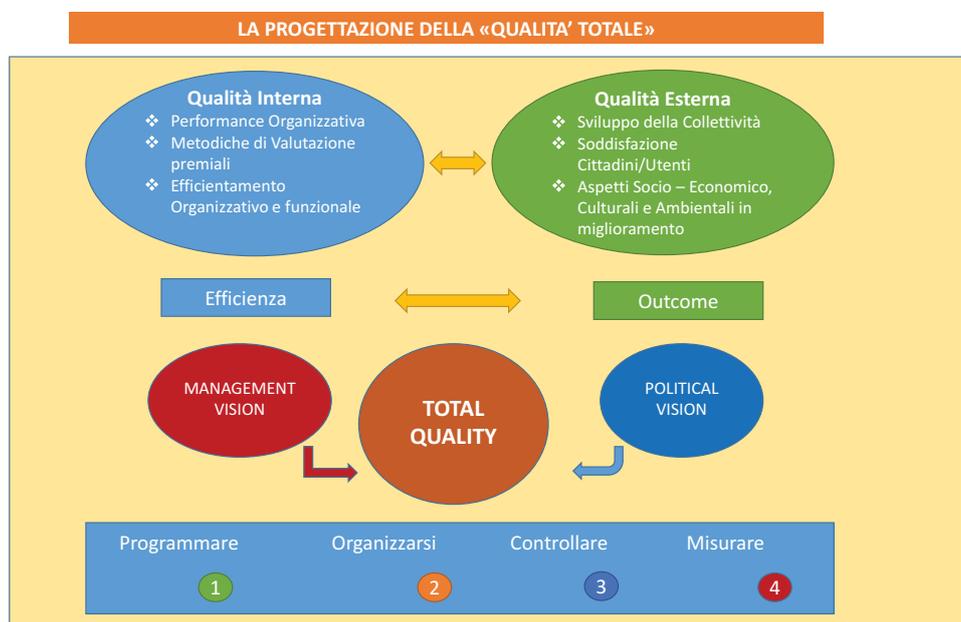
Ed ecco che, mentre la "qualità interna" sarà volta a monitorare il grado di *performance* organizzativa, il clima organizzativo, il rapporto tra i diversi Responsabili/Dirigenti, la "qualità esterna" sarà rivolta a misurare sostanzialmente l'impatto dei servizi erogati

- e delle modalità specifiche in cui si articola ogni servizio erogato - sulla collettività. Entrambe - qualità interna e qualità esterna - rappresentano un aspetto circolare della "Qualità Totale" dell'Ente.

E come qualsiasi obiettivo necessita della elaborazione di specifici **Indicatori**, possibilmente a preventivo, e c.d. “target”, anche la “qualità”, sia interna sia esterna, dovrà essere programmata e

misurata attraverso idonei “indicatori” capaci di esprimere gli **obiettivi di qualità**, in un’ottica multidimensionale, come meglio si vedrà nei successivi paragrafi.

**Tavola 2 - La progettazione della “qualità totale”**



**La customer satisfaction quale strumento di “controllo” della Qualità**

Il controllo della qualità rende necessaria l’integrazione dei metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dall’utente, basata sull’ascolto e sulla

partecipazione, con la finalizzazione della progettazione di sistemi di erogazione dei servizi tarati sui bisogni effettivi del cittadino/utente, utilizzando al meglio le risorse disponibili.

La *customer satisfaction* misura, infatti, la capacità dell’Amministrazione pubblica di fornire ai cittadini/utenti servizi in linea con le proprie attese ed è, quindi, strettamente collegata agli **indicatori qualitativi** in grado di verificare la qualità percepita dagli utenti, mentre, gli indicatori definiti nelle Carte della qualità dei servizi o nei processi certificati, misurano la **qualità tecnica** dei servizi offerti.

**Cosa non è un’indagine di customer satisfaction**

- **Non è un sondaggio d’opinione** e, cioè, uno strumento finalizzato a misurare il consenso della cittadinanza nei confronti del livello politico o il grado di notorietà dell’amministrazione.
- **Non è la semplice distribuzione di un Questionario** di gradimento distribuito, senza aver definito le relative modalità di predisposizione, somministrazione, elaborazione ed utilizzo.
- **Non è un dato statistico** fine a sé stesso, dal momento che i dati rilevati assumono il valore di informazioni significative solo se correlati a possibili azioni e interventi di miglioramento.
- **Non è una misura dell’adeguatezza del personale** e dei servizi a diretto contatto con l’utente, in quanto misura la capacità di tutta l’organizzazione di generare valore per il cittadino e riguarda tutti gli aspetti del servizio (*tecnici, relazionali, ambientali, di immagine, economici, organizzativi*).

La *customer satisfaction* richiede **specifiche tecniche di rilevazione** che devono partire dal processo di qualità adottato dall'Ente e da specifiche indagini volte a carpire le criticità rilevabili durante l'erogazione del servizio, che possono non dipendere

esclusivamente dall'Ente stesso, ed utili, pertanto, alla loro rimozione, ed in generale, alla riprogrammazione della qualità, nell'ottica del **miglioramento continuo** a favore della collettività.

La *customer satisfaction* non può essere "semplicemente" chiedere "qualcosa" ai cittadini-utenti, in maniera "semplicistica", ma occorre agganciarci alla **programmazione** dell'Ente e agli **obiettivi** che si è posto - in termini della qualità dei servizi erogati - per verificarne la percezione da parte di chi quei servizi è il destinatario finale.

L'adozione di una buona *customer* diventa un'occasione per "ascoltare" i cittadini-utenti, rispettarli perché è importante il loro ascolto, e per far sì che

eventuali criticità vadano rimosse per aumentarne la qualità dei servizi erogati, ed incrementi, pertanto, la qualità "percepita" dai cittadini.

Nella logica della "Qualità" ci sono in gioco:

- La **Programmazione**;
- La **Gestione** dei Servizi;
- Il **Sistema dei Controlli** interni;
- L'**Ascolto** dei cittadini,

con il processo finale di valutazione se, quanto "speso" in termini di risorse - umane, finanziarie e strumentali (compresa la risorsa "tempo") - abbia "prodotto" qualcosa di "Qualità".

Purtroppo, nella Pubblica Amministrazione, quello che conta molto spesso è "fornire" dei Servizi, a prescindere dalla "qualità"; non programmare e non rilevare la qualità, pertanto, può rappresentare un ruolo negativo perché non si sa se lo sforzo compiuto dalla PA e dai cittadini-utenti attraverso il pagamento di tasse e tariffe, abbia prodotto un "valore aggiunto" nella crescita civile, economica e culturale del Paese, quest'ultimo inteso quale "somma" delle tante piccole, medie e grandi Amministrazioni, periferiche e centrali, dell'Italia.

## Come rilevare la Customer Satisfaction

Nel ribadire che rilevare la *customer satisfaction* non è semplicemente somministrare un questionario di domande, ma è progettare ed avviare un processo dalle diverse fasi, è possibile individuare i seguenti *step* nella gestione della Qualità:

- La **preparazione** della rilevazione;
- La **raccolta** dei dati;
- L'**elaborazione** e l'**interpretazione** dei dati;
- La **presentazione** e l'**utilizzo** dei risultati.

Nell'ambito di un sistema di controllo della qualità dei servizi, l'aspetto più rilevante e determinante è,

tuttavia, la "progettazione" di ciò che la *customer* stessa deve fornire all'Amministrazione pubblica in termini di *feed-back* degli elementi costituenti la qualità del servizio (ad es.: *puntualità, apprezzamento delle diverse fasi ed aspetti del servizio, l'informazione, la sicurezza, i tempi di evasione della pratica, la professionalità, ecc.*), che sarà già stata oggetto di programmazione da parte della stessa amministrazione per la quale occorre riscontrare gli elementi di gradimento o meno da parte degli utenti, gli aspetti positivi, le criticità, ecc., al fine di "riprogrammare" il servizio stesso, nell'ottica di un processo di miglioramento continuo dello stesso.

Volendo fornire un semplice esempio, con riferimento ad un determinato "servizio" gestito, l'Ente erogatore potrebbe individuare **indicatori** preliminari che possono esprimere la "qualità" a favore del cittadino-utente, su cui incentrare, successivamente, la rilevazione della "*customer satisfaction*".

Così, se ipotizzassimo di trattare del **Servizio Trasporto Urbano**, gli elementi su cui puntare in termini preventivi della "Qualità" potrebbero essere i seguenti:

## Servizio Trasporto Urbano

### Elementi della Qualità del Servizio

#### 1. Regolarità del servizio

Regolarità complessiva  
Puntualità

**2. Pulizia**

- Frequenza pulizie ordinarie
- Frequenza media pulizie locali
- Frequenza pulizia biglietterie
- Frequenza media pulizie fermate

**3. Comfort del viaggio**

Affollamento

**4. Informazioni e servizi agli sportelli**

- Operatività *call center*
- Diffusione orari alle fermate
- Riscontro proposte e reclami

È evidente che prima di puntare su specifici elementi che potrebbero costituire la “qualità” del servizio, occorre partire da una *SWOT Analysis* che possa mettere in evidenza gli elementi di forza, di debolezza, di opportunità e di minaccia dello stesso, in modo da “partire” da tali elementi propedeutici, per formulare una strategia di miglioramento del servizio medesimo. In tal modo anche gli obiettivi strategici ed operativi conseguenti potranno assicurare quella “aderenza” e specificità

al caso concreto ed essere considerati realistici, per quanto ambiziosi.

L’esempio di cui sopra ben si adatta a qualsiasi “servizio” dell’Ente, sia esso gestito in economia, sia esso gestito attraverso Organismi esterni ovvero attraverso strumenti di concessione “esterna” del Servizio. Ulteriormente, se trattassimo del Servizio, ad esempio, di **Farmacia**, elementi su cui puntare in termini di ottimizzazione gestionale volta alla qualità potrebbero essere i seguenti:

**Servizio Farmacia Comunale**

Elementi della Qualità del servizio

1. Professionalità del personale
2. Cortesia del personale
3. Gamma dei prodotti presenti in farmacia
4. Gamma dei servizi a disposizione dell’utenza
5. Chiarezza e completezza delle informazioni ottenute in farmacia sui servizi disponibili
6. Tempi di attesa
7. Ambiente confortevole

Da un punto di vista **organizzativo**, come sopra già specificato, occorre che l’Ente si dotasse di una specifica “Unità” dedicata alla progettazione della “Qualità Totale”, a cui dovrebbe partecipare, oltre il personale specializzato in politiche della Qualità, anche Politici e Responsabili dei servizi a cui riferire il processo della “Qualità” in modo tale che, già gli elementi conosciuti del servizio (*attraverso la rilevazione SWOT di cui sopra*) e i “nuovi” elementi su cui puntare, siano condivisi dal “gruppo” facente parte tale Unità.

Molto spesso si parla di “**Comitato per la Qualità**” dei servizi, che rappresenta il modello ideale

dell’organizzazione interna all’Ente per la gestione del processo di miglioramento della qualità dei servizi in un’ottica strategica che porti alla creazione di valore per la collettività (8).

In termini di **successiva indagine** di *customer satisfaction*, gli elementi su cui puntare dovrebbero essere conseguenti a quanto già pianificato in termini di “qualità progettata”. Volendo riprendere l’esempio del Servizio Trasporto Urbano, gli elementi su cui l’Ente erogatore potrebbe puntare per rilevare la *customer*, potrebbero essere i seguenti:

(8) È stato sottolineato come gestire la “qualità” costituisca un obiettivo dell’Ente erogatore per il cui raggiungimento non si possa prescindere dall’aspetto organizzativo che rappresenta il

mezzo necessario per assicurare - sia da un punto strategico sia da un punto di vista gestionale - l’avvio e lo sviluppo del processo della “Qualità Totale”.

## Servizio Trasporto Urbano

Elementi della "Customer Satisfaction"
<p><b>1. Sicurezza</b>                      Modernità dei mezzi                      Qualità dei mezzi                      Condotta di guida                      Sicurezza personale nei mezzi e nei luoghi di attesa</p> <p><b>2. Regolarità del servizio</b>                      Puntualità nelle ore di punta                      Puntualità nelle altre ore                      Regolarità nelle corse</p> <p><b>3. Comfort del viaggio</b>                      Affollamento nelle ore di punta                      Affollamento nelle altre ore                      Climatizzazione dei mezzi                      Facilità di salire sui mezzi</p> <p><b>4. Pulizia dei mezzi e della struttura</b>                      Pulizia dei locali aperti al pubblico                      Pulizia pensiline / pontili e luoghi di attesa                      Pulizia e condizioni igieniche dei mezzi</p> <p><b>5. Servizio per portatori di handicap</b>                      Accessibilità                      Adeguatezza</p> <p><b>6. Informazioni</b>                      Facilità di reperimento delle informazioni                      Presenza di orari alle fermate                      Completezza/esaustività delle informazioni                      Diffusione e chiarezza degli orari alle fermate                      Diffusione e chiarezza delle informazioni a bordo dei mezzi</p> <p><b>7. Personale</b>                      Aspetto/riconoscibilità del personale                      Cortesia educazione del personale                      Capacità e volontà del personale</p> <p><b>8. Servizio allo sportello</b>                      Facilità di trovare i biglietti                      Servizio di inoltro reclami                      Servizio di risposta dei reclami</p> <p><b>9. Attenzione all'ambiente</b>                      Adeguatezza dei mezzi per controllo inquinamento atmosferico                      Adeguatezza mezzi per controllo rumorosità</p>

Pertanto, una cosa è parlare di **elementi della Qualità** e altra cosa è parlare di **elementi della Customer Satisfaction**; i primi costituiscono i veicoli per poter progettare il miglioramento della qualità, i secondi aiutano a comprendere il livello della qualità erogata e il livello della qualità percepita dagli utenti, al fine di poter verificare se esiste un *gap* tra i due livelli e se esso è **positivo** (= *soddisfazione dei cittadini-utenti*) ovvero è **negativo** (= *insoddisfazione dei cittadini-utenti*); in quest'ultimo caso occorrerà analizzare i motivi e le cause di tale scostamento al fine di

riprogrammare gli elementi della qualità del servizio esaminato.

### Gli imprescindibili elementi per l'impostazione organizzativa del controllo della "Qualità" - Il "Decalogo" della Qualità

Nel tentativo di riassumere, dopo quanto sopra analizzato, gli elementi indispensabili per l'**organizzazione interna** all'Ente per un "buon controllo" della Qualità, si propone il seguente decalogo:

1.	Mappatura dei Servizi Erogati ed Erogabili
2.	Individuazione degli Stakeholders di riferimento
3.	Individuazione del "Processo" di filiera per l'erogazione effettiva del Servizio
4.	Valutazione degli Aspetti e degli Assetti Organizzativi interni all'Ente erogatore
5.	Individuazione di un "Comitato" per il Piano della Qualità
6.	Individuazione dei Bisogni Strategici riferibili agli Stakeholders dei diversi Servizi - SWOT Analysis
7.	Individuazione:

	delle <b>Priorità</b> di Intervento per il soddisfacimento dei Bisogni; degli <b>Elementi</b> della Qualità; del <b>Processo</b> della Qualità
8.	Riflessi del Processo della Qualità nei Documenti Programmatici e Gestionali dell'Ente (DUP, PEG, PdO, Piano Performance)
9.	Individuazione degli <b>Elementi della Customer Satisfaction</b> del singolo Servizio
10.	Rilevazione della <b>Customer Satisfaction</b> e Riprogrammazione del Processo - Piano di Miglioramento

Di seguito, una breve descrizione dei singoli punti del decalogo proposto, per la gestione della qualità dei servizi pubblici.

### **Mappatura dei Servizi Erogati ed Erogabili**

A base della programmazione dell'Ente devono essere chiari i servizi che lo stesso ha inteso "offrire" ai propri cittadini-utenti, sia in un'ottica contingente sia in un'ottica prospettica di sviluppo, alimentando, in tal modo, il bisogno di nuovi servizi utili alla crescita civile e culturale della propria collettività. Procedendo in tal senso, potrà essere disponibile una "mappa" dei servizi di *line* che caratterizzerà il processo programmatico dell'ente, valutandone a priori gli effetti di *outcome* sulla collettività ed attivando, conseguentemente, il sistema del **controllo strategico** utile all'ente in via preventiva e durante il periodo del mandato politico, progettando - se del caso - specifiche azioni correttive.

### **Individuazione degli Stakeholders di Riferimento**

L'individuazione dei vari "portatori di interesse" già in una fase programmatica dell'ente consente di valutare gli *standard* da assicurare in relazione ai servizi da offrire agli stessi, nella consapevolezza che il prodotto finale di qualità non potrà non coinvolgere tutti i diversi portatori interni ed esterni all'ente, compreso il personale, le varie associazioni, gli altri enti pubblici, i fornitori, gli istituti finanziari, gli specifici utenti dei singoli servizi, il tutto in un'ottica di processo che, partendo da lontano, arrivi a rapportarsi a tutti coloro che potranno usufruire dell'attività dell'ente, sino alla produzione finale di ogni singolo servizio di *line*.

### **Individuazione del Processo di Filiera per l'Erogazione Effettiva del Servizio**

Il "prodotto finale" rappresentato dal servizio di *line*, non potrà non passare attraverso l'ideazione degli specifici processi di filiera che, partendo dalla visione politica, rappresentata dagli obiettivi strategici dell'ente, possa attraversare la struttura organizzativa dello stesso sino alla erogazione dei singoli servizi. In questa fase appare utile la negoziazione degli obiettivi

tra *policy makers* e i responsabili dei servizi con il coinvolgimento, possibilmente, dei rappresentanti dei consumatori-utenti al fine di definire - anche in questa fase - gli *standard* da assicurare durante tutto il processo, che non potrà interrompersi al fine di non compromettere il risultato finale, già programmato, anche e soprattutto, in termini qualitativi.

### **Valutazione degli Aspetti e degli Assetti Organizzativi Interni all'Ente Erogatore**

Come ben noto, il motore che potrà rappresentare la garanzia di risultato nel processo di filiera sopra rappresentato è l'organizzazione interna all'ente e alla sua capacità di fare "squadra", mirando ai risultati programmati, **più che allo svolgimento di una mera attività amministrativa senza obiettivi di riferimento**. A tal fine, è importante valutare già a priori "chi fa cosa" in modo da pianificare tutti gli aspetti operativi per arrivare ai risultati programmati ed agganciare il processo e la misurazione delle *performance* individuali che, in tale ipotesi, saranno importanti da valutare durante la gestione al fine di conferire la consapevolezza - a tutti gli attori interni - dell'andamento gestionale rispetto a quanto programmato, in particolare, con riferimento agli *standard* qualitativi attesi.

### **Individuazione di un "Comitato" per il Piano della Qualità**

Ogni sistema di controllo interno, compreso quella della Qualità, richiede che organizzativamente sia previsto non solo un "ufficio" di riferimento per il Piano della Qualità ma soprattutto un **Comitato** interno la cui composizione potrà essere flessibile in relazione agli argomenti da affrontare, sia da un punto di vista programmatico sia da un punto di vista gestionale e di controllo della qualità dei servizi, interni ed esterni. A tale Comitato potranno partecipare gli Assessori di riferimento, il Segretario Comunale, il Direttore Generale, ove esistente, i singoli Responsabili dei Servizi/Dirigenti competenti per materia nonché un eventuale esperto esterno di misurazione della qualità; esso dovrà riunirsi durante l'esercizio gestionale, definire preventivamente l'ordine del giorno e redigere dei rapporti/relazione che potranno essere utili sia agli Organi

politici - in *primis* alla Giunta - sia a tutta la struttura e alla filiera della Qualità. Tale Comitato rappresenta una “cerniera” tra i decisori politici e i responsabili chiamati ad attuare e a perseguire gli obiettivi programmati.

### **Individuazione dei Bisogni Strategici - la SWOT Analysis**

L'Ente erogatore dei servizi pubblici non potrà non avere un sistema di Controllo Strategico supportato da metodi di SWOT Analysis che consentano - già in fase programmatica - di valutare tutti gli aspetti strategici, di opportunità e di minaccia, punti di forza e di debolezza che l'ente potrebbe incontrare nell'attuazione della propria politica nell'interesse della collettività. Anche grazie al Comitato per la Qualità, di cui al punto precedente, gli elementi della SWOT saranno utili per valutare da una parte i Bisogni contingenti e prospettici degli *Stakeholders* di cui sopra, e dall'altra per aiutare l'ente a ponderare tutti gli elementi utili alla deliberazione dei processi gestionali ed operativi più credibili possibili, anticipando, in tal modo, eventuali criticità nell'attuazione delle politiche per la qualità, che se ben individuate già in fase programmatica, potranno garantire un più elevato grado di raggiungimento degli obiettivi a favore di tutti gli *stakeholders* di riferimento.

### **Individuazione delle Priorità, degli Elementi della Qualità e del Processo della Qualità**

Legate all'analisi SWOT sono le considerazioni delle priorità da assicurare rispetto alla normale attività dell'ente e la definizione degli elementi che costituiscono la “qualità” di un servizio su cui concentrare, pianificare e strutturare il “processo” della qualità. Infatti, come ben sopra rappresentato, la qualità non può essere improvvisata, ma deve rappresentare l'insieme degli elementi che potranno soddisfare un più elevato livello dei bisogni della collettività, anche prospettici, legati al perseguimento dello sviluppo sociale, civile ed economico della stessa. L'insieme delle analisi rivolte alle priorità, agli elementi della qualità di ogni singolo servizio da offrire ai cittadini-utenti e all'individuazione del processo per la qualità, potranno rendere più oggettiva la programmazione di servizi di qualità su cui incentrare e collegare i vari sistemi di controllo interni, in *primis* quello strategico, di gestione e della qualità.

### **Riflessi del Processo di Qualità nei Documenti Programmatici dell'ente**

La programmazione dell'Ente pubblico dovrà essere rappresentata - dopo tutte le analisi di cui ai punti

precedenti - nei documenti ufficiali che costituiscono la fase di Pianificazione-Programmazione in modo che l'ente stesso - oltre a perseguire una linea coerente tra quanto desiderato e quanto rappresentato in detti documenti - possa garantire l'*accountability* della propria gestione, da assolvere mediante chiarezza di obiettivi e di risultati raggiunti e, dove le risorse pubbliche utilizzate, possano essere commisurate all'effettivo grado di raggiungimento di quanto realmente erogato alla collettività, in termini qualitativi dei servizi e di valore aggiunto creato a favore della collettività. La coerenza di tutti i documenti programmatici dell'ente - dal DUP al PEG e ai corrispondenti PdO e Piano delle *Performance* - sarà tanto più elevata quanto più i vari aspetti dei precedenti punti sopra analizzati saranno stati concreti ed oggettivi, non improvvisati, ma valutati sotto i diversi profili, ben sapendo cosa raggiungere e come, in un'ottica di vero “processo” che, partendo da lontano, possa chiudersi in termini di risultati “qualitativi” erogati alla collettività.

### **Individuazione degli Elementi della Customer dei Servizi**

Assicurare la rilevazione della *customer satisfaction*, come ampiamente illustrato, consente di verificare l'eventuale scostamento tra qualità programmata, qualità erogata e qualità percepita dai cittadini-utenti. Ma la rilevazione della *customer* non potrà non basarsi sugli specifici elementi agganciati alle caratteristiche programmate della qualità, in modo che i primi siano già oggetto di programmazione delle successive fasi di indagini, le quali potranno fondarsi su quanto già predefinito dall'ente per ogni singolo servizio e non oggetto di “aleatorietà” successiva, non collegata alla qualità progettata dall'ente, consentendo, in tal modo, la circolarità delle informazioni utili al processo di miglioramento della qualità.

### **Rilevazione della Customer Satisfaction e Piano del Miglioramento della Qualità**

La rilevazione effettiva della *customer* rappresenta la fase di chiusura del processo erogativo dei servizi che dovrà basarsi sugli specifici elementi della stessa, come definiti nel punto precedente, costituendo, a propria volta, l'inizio del processo di miglioramento continuo dell'ente; infatti, in relazione alla rilevazione come sopra rappresentata, l'Ente potrà attivare - anche grazie al coinvolgimento del Comitato per la Qualità - un processo di miglioramento continuo, in un'ottica, pertanto, di qualità progressiva e totale.

Tavola 3 - Gli Elementi Circolari per la Qualità



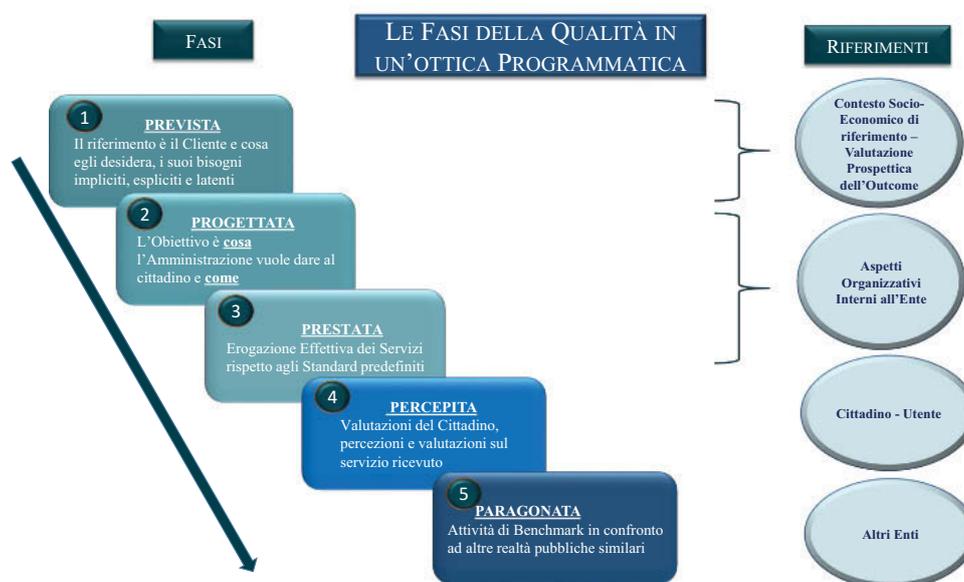
**Note Riepilogative**

Non porsi il problema della “qualità” dei servizi pubblici significa relegare la gestione della pubblica amministrazione alla autoreferenzialità, a non tener conto delle esigenze di sviluppo della collettività, a non valutare in che modo le risorse pubbliche siano state utilizzate e cosa essi abbiano prodotto in termini di “utilità pubblica”.

La qualità dei servizi, intesa quale “capacità dell’insieme degli elementi di cui essa è composta di soddisfare le esigenze - date in un attuale contesto storico - dei cittadini-utenti” deve essere:

- Prevista
- Progettata
- Prestata
- Percepita
- Paragonata.

Tavola 4 - Le fasi della “qualità” in un’ottica programmatica



La fase preliminare della previsione e della progettazione della qualità deve essere sostenuta da valutazioni

di tipo SWOT Analysis, tali da consentire - da un lato - la valutazione di quali elementi siano necessari per

superare criticità interne ed esterne all'organizzazione dell'ente e - dall'altro - la valorizzazione degli aspetti positivi già rilevabili, con la specificazione, a priori, di quali siano gli elementi che possono costituire la "qualità" del singolo servizio e quali gli elementi di valutazione della *customer satisfaction*, onde già orientare preventivamente la percezione della qualità da parte dei cittadini-utenti.

La Qualità, intesa quale somma di elementi in grado di soddisfare le esigenze dei cittadini-utenti verso uno sviluppo sociale, economico, civile e culturale, non si può improvvisare, ma deve essere *Programmata, Gestita, Controllata* secondo regole di natura aziendale, avendo sempre presente - a monte e a valle - il destinatario finale della produzione dei Servizi Pubblici: il Cittadino-Utente!

E-BOOK

**COLLANA:** Azienditalia - Le monografie

## La riforma dei tributi locali

La nuova IMU

di Girolamo Ielo



L'e-book, aggiornato con le disposizioni contenute nel decreto Milleproroghe, nel decreto Cura Italia e con i chiarimenti ministeriali emanati sino a marzo 2020, propone un'analisi completa, aggiornata e di facile accesso della riforma dei tributi locali a seguito dell'emanazione D.L. 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della Legge 19 dicembre 2019, n. 157 (decreto fiscale di accompagnamento della Legge di bilancio anno 2020) e della Legge n. 160/2019.

L'e-book si concentra in particolare sul **nuovo assetto dell'imposizione immobiliare locale**, risultato dell'**unificazione** delle diverse forme di prelievo (l'**IMU** e la **TASI**) e dell'accorpamento delle relative normative in un unico testo (**nuova IMU**). Ampio spazio è dedicato, anche, alla nuova **Imposta municipale propria sulle piattaforme marine (IMPi)** e alla riforma della **riescossione degli Enti locali**, con partico-

lare riferimento agli strumenti per l'esercizio della potestà impositiva e all'istituto di nuova introduzione dell'**accertamento esecutivo**. Infine, oggetto dei capitoli conclusivi sono il **Canone patrimoniale di concessione**, autorizzazione o esposizione pubblicitaria (**canone unico**), che a decorrere dall'anno 2021 riunisce in una sola forma di prelievo le entrate relative all'**occupazione di aree pubbliche** e alla **diffusione di messaggi pubblicitari**, e, infine, la nuova Imposta locale sul consumo di Campione d'Italia (ILCCI).

Wolters Kluwer, aprile 2020  
pagg. 173, Euro 18,00  
Codice e-book: 00243915  
ISBN (ebook): 978-88-217-7329-7

**Per informazioni e acquisti**  
• **On line [www.shopwki.it](http://www.shopwki.it)**