



# Comune di Palombara Sabina

(PROVINCIA DI ROMA)

C.A.P. 00018 – COD.FISC. 00998690580 – P.IVA 00950621003 c/c 51060002 – TEL. 0774/63641 – TELEFAX 0774/636469

Mail: [comune.palombarasabina.rm@halleycert.it](mailto:comune.palombarasabina.rm@halleycert.it)

---

Progetto di rilevazione della  
*“Qualità”*

## I – Introduzione generale

### 1. Premessa

I concetti di *soddisfazione dei cittadini per i servizi offerti* e di *cittadino cliente del servizio* e non più *utente*, sono stati sviluppati dal legislatore degli anni novanta del secolo scorso.

Attraverso le leggi riforma della pubblica amministrazione varate in quel decennio, dalla legge 142 alle successive *leggi Bassanini*, il legislatore individuò tra gli obiettivi prioritari degli enti locali il miglioramento della soddisfazione espressa dai cittadini per i servizi resi.

Negli anni novanta un legislatore illuminato tentò la transizione dall'accezione di cittadino "*utente del servizio*" a quella di "*cliente del servizio*".

Se si accantona l'idea di primazia dell'amministrazione pubblica rispetto ai *cittadini-utenti*, questi assumono necessariamente un ruolo centrale quali:

destinatari finali dei servizi;

risorse strategiche per valutare la rispondenza dei servizi ai bisogni reali espressi dalla collettività, al servizio della quale sono poste le amministrazioni pubbliche e le sue burocrazie.

Sulla scorta di tale impostazione, il Dipartimento della Funzione pubblica, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso alcune importanti direttive ha individuato la *rilevazione della qualità percepita, o customer satisfaction*, quale strumento primario per pianificare politiche e valutare i servizi offerti, favorendo il coinvolgimento reale ed effettivo dei cittadini.

Introdurre all'interno delle amministrazioni pubbliche modalità di ascolto sistematico dei bisogni dei cittadini e di misurazione periodica delle prestazioni erogate, significherebbe diffondere la cultura e la pratica della valutazione e del miglioramento continuo della qualità dei servizi prodotti ed erogati dalle amministrazioni pubbliche.

In materia di qualità dei servizi delle amministrazioni pubbliche, rammentiamo i seguenti provvedimenti:

#### 1994:

La *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici"*, che prevedeva il miglioramento della qualità nei servizi pubblici attraverso l'adozione di standard, la semplificazione delle procedure, l'informazione agli utenti.

La direttiva individuava, inoltre, nella partecipazione e nell'ascolto dei cittadini gli strumenti per verificare la qualità e l'efficacia dei servizi prestati.

#### 2004:

La *Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini*, che individuava nelle indagini di *customer satisfaction*

strumenti per definire nuove modalità di erogazione dei servizi, favorendo il coinvolgimento dell'utente alla definizione ed alla valutazione del servizio.

La Direttiva definiva, inoltre, il processo di rilevazione e impegnava le amministrazioni pubbliche a:

1. rilevare la qualità percepita attraverso la realizzazione di periodiche rilevazioni;
2. diffondere i risultati della rilevazione, correlandoli alle strategie dell'amministrazione;
3. favorire al proprio interno la cultura della misurazione e del miglioramento.

#### **2005:**

la Direttiva sulla *Qualità dei servizi on line e misurazione della soddisfazione degli utenti*, documento che invitava le pubbliche amministrazioni a gestire in maniera organica le diverse modalità di rilevazione del gradimento dei cittadini, tra cui la somministrazione dei questionari on line.

#### **2006:**

La Direttiva del Ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione "*Per una pubblica amministrazione di qualità*", atto che poneva al centro dell'azione di modernizzazione il miglioramento delle prestazioni.

Tale direttiva imponeva l'ottimizzazione di risorse e processi di erogazione dei servizi e l'innovazione di processi, servizi e politiche in coerenza con il modificarsi dei bisogni.

Un ruolo centrale era attribuito ai destinatari dei servizi e ai portatori di interesse e le indagini, di *customer satisfaction*, erano indicate quali strumenti strategici per orientare i percorsi di miglioramento.

#### **2007:**

il Memorandum dell'allora Ministro Nicolais riteneva prioritaria la misurazione di quantità e qualità dei servizi erogati.

#### **2009:**

la legge numero 15 ed il relativo decreto attuativo (cd. *Riforma Brunetta*, d.lgs. 150/2009) che hanno previsto un sistema di valutazione della *performance organizzativa* che contempla, tra l'altro, quale dimensione strategica, la rilevazione del *grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi*.

#### **2012:**

il DL 174/2012, che modificando il TUEL (d.lgs. 267/2000), ha ridisegnato il sistema di controlli interni degli enti locali.

Il nuovo articolo 147-bis del TUEL, sul “*controllo strategico*”, prevede che per verificare lo stato d’attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal consiglio comunale, l’ente locale (con popolazione superiore 15.000 abitanti) definisca, secondo la propria autonomia organizzativa, metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione, tra l’altro, “*della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici*”.

La “*filosofia*” di fondo, cui si ispirano le disposizioni sopra elencate, fornisce una chiave interpretativa per la quale la *qualità percepita* dovrebbe essere uno dei parametri legittimanti il ruolo stesso dell’amministrazione pubblica.

La qualità intesa come piena rispondenza delle prestazioni erogate ai bisogni ed alle attese dei cittadini “*clienti*”.

In tale contesto, il valore della rilevazione della qualità percepita nelle amministrazioni pubbliche:

*"Consiste nell'individuare il potenziale di miglioramento dell'amministrazione, nonché dei fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che si è stati in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere"* (Direttiva del Presidenza del Consiglio dei Ministri marzo 2004).

I sistemi di rilevazione della qualità sono strumenti strategici che permettono di:

1. individuare le richieste del cliente e, sulla base di queste, identificare e raccordare diversi processi per realizzare in modo efficace ed efficiente un servizio rispondente alle richieste espresse;
2. rilevare informazioni sulla soddisfazione dei clienti e trasformarle in nuove domande che ridefiniscono l'organizzazione e tutto il sistema di processi.

La rilevazione della qualità percepita è un mezzo sia per instaurare legami di fiducia con i cittadini, sia per formulare ed elaborare politiche pubbliche mirate.

La rilevazione della qualità percepita può perseguire una duplice finalità:

**1. misurazione della qualità percepita:**

per valutare politiche e servizi in essere, attraverso il monitoraggio nel tempo dell'erogazione e dell'efficacia;

**2. gestione della qualità dei servizi:**

per individuare elementi utili per progettare il sistema di erogazione di un servizio, favorendo la raccolta di suggerimenti, rilevando i bisogni e le aspettative non soddisfatte.

La rilevazione della qualità può far parte del più complesso sistema dei *controlli interni*, quale strumento di verifica dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa attraverso la valutazione della qualità dei servizi e del grado di raggiungimento di obiettivi di qualità.

Nell'ambito del controllo di gestione, ad esempio, con la rilevazione di una serie di indicatori di efficacia, efficienza ed economicità, si possono inserire anche indicatori

relativi alla soddisfazione espressa dai cittadini in esito ad indagini di *customer satisfaction*.

Ciò allo scopo di valutare e fornire indicazioni sul miglioramento della qualità dei servizi offerti.

La rilevazione della qualità, affiancata al *benchmarking*, è un efficace strumento di confronto tra gli enti, in quanto consente di introdurre meccanismi di "quasi-mercato", per loro natura assenti nel settore pubblico.

Inoltre, gli esiti delle indagini di *customer satisfaction* possono essere utilizzati per alimentare il ciclo di programmazione e controllo e quello di valutazione dei dirigenti.

Non ultimo, rappresentano uno strumento di comunicazione e trasparenza nei confronti dei cittadini e della comunità tutta, costituendo di fatto un momento di rendicontazione dell'attività amministrativa.

## 2. I concetti chiave della qualità percepita

La qualità percepita dagli utenti del servizio è il prodotto di due fattori distinti:

1. le aspettative degli utenti sul servizio;
2. il giudizio degli utenti sul servizio.

### **Le aspettative degli utenti sul servizio:**

dipendono dal grado di importanza che l'utente attribuisce a quel servizio nonché dall'attesa di risposta ad un suo bisogno.

In particolare le aspettative si determinano sulla base:

dell'informazione preesistente, già in possesso dell'utente per l'interazione con altri utenti, per l'immagine trasmessa dal servizio e l'eventuale esperienza passata del servizio medesimo (conoscenza del servizio), del livello di necessità e bisogno rispetto a quel servizio.

### **Il giudizio sul servizio:**

è il risultato del livello di soddisfazione per il servizio e si determina sulla base di diversi fattori, quali:

le modalità di accesso al servizio, la comunicazione, l'aspettativa prodotta dalla comunicazione e dalla promozione, la competenza (il contenuto del servizio), la cortesia (l'interazione con l'utente), affidabilità e credibilità (collegate alla competenza), la capacità di risposta, la capacità di ispirare fiducia e sicurezza, la personalizzazione del servizio.

Le indagini di rilevazione della qualità applicano assai spesso il modello teorico *ServQual*.

*ServQual*, abbreviazione di *Services Quality* (Qualità dei Servizi), è una metodologia di origine americana per l'effettuazione di una ricerca di mercato quantitativa, occasionale (c.d. «*spot*») o continuativa sui clienti, che ha per obiettivo la misurazione puntuale e/o il monitoraggio continuativo della qualità o, meglio, del livello qualitativo di un servizio o di un insieme dei servizi erogato da un'impresa.

Il modello prevede la valutazione di cinque variabili utilizzate dai clienti-utenti per valutare un servizio:

aspetti tangibili, affidabilità, capacità di risposta, sicurezza ed empatia.

Variabili di ServQual	Definizioni
aspetti tangibili	strutture fisiche, attrezzature, personale, strumenti di comunicazione
affidabilità	capacità di realizzare il servizio in modo affidabile, diligente ed accorto
capacità di risposta	capacità di fornire il servizio con prontezza
capacità di rassicurazione (competenza, cortesia, credibilità, sicurezza)	competenza e cortesia dei dipendenti, capacità di ispirare fiducia e sicurezza
empatia (comunicazione, comprensione)	capacità di attenzione particolare ai bisogni dei clienti, assistenza premurosa e individualizzata

In sintesi, la percezione che il cittadino “*cliente*” ha del servizio (rispetto al servizio nel suo complesso, ai macro ed ai micro-fattori) è il prodotto della valutazione sugli aspetti concorrenti al servizio e le aspettative del cittadino verso quel servizio.

Le aspettative sono a loro volta determinate dalla conoscenza del servizio e dal tipo e/o grado di bisogno individuale del servizio stesso.

### 3. Gli strumenti di rilevazione della qualità percepita: le indagini di *customer satisfaction* tramite questionario

Esistono diversi strumenti per monitorare la qualità percepita, ovvero per rilevare il grado di soddisfazione dei clienti.

#### **Focus group:**

è una forma di ricerca qualitativa in cui un gruppo pre-selezionato di utenti esprime le proprie valutazioni sul servizio di cui usufruiscono.

I partecipanti sono liberi di interagire seguendo la traccia di alcune domande proposte da un conduttore.

La finalità del *focus group* è di far emergere in modo spontaneo le percezioni degli utenti in relazione ad un determinato servizio e sondare i loro atteggiamenti.

I risultati del *focus group* possono anche costituire la base per la progettazione di dettaglio di una indagine di rilevazione attraverso un questionario o per la progettazione di un nuovo servizio.

In generale, il processo di ascolto del cittadino inizia con un'indagine qualitativa, attraverso la costituzione di *focus group*, a cui partecipano sia gli operatori dei servizi interessati, sia rappresentanti degli utenti del servizio.

L'utilizzo dei *focus group* è in questo caso funzionale alla costruzione del *questionario*, poiché permette una conoscenza più approfondita del servizio oggetto di indagine e dei potenziali elementi da rilevare.

Le indagini cosiddette “*preliminari*”, hanno infatti l'utilità di fornire elementi utili all'individuazione delle dimensioni strategiche del servizio, da rilevare successivamente con l'indagine vera e propria.

Il *focus group* ha un doppio vantaggio: una parte favorisce la partecipazione del cittadino all'indagine e dall'altra si rivela molto utile per l'elaborazione del *questionario*, sia dal punto di vista dei contenuti che da quello del linguaggio e della formulazione delle domande.

#### **Questionario:**

tra gli strumenti comunemente utilizzati per le indagini di *customer satisfaction* si trova il *questionario*, somministrato contestualmente all'erogazione del servizio o successivamente.

Il *questionario* può essere somministrato con diverse modalità: telefonicamente, per auto-compilazione, on-line, intervista diretta (*face-to-face*).

Il questionario consiste in una griglia di domande rigidamente formalizzate e standardizzate che consente di raccogliere informazioni, analizzabili dal punto di vista statistico e facilmente generalizzabili.



Fra gli strumenti utilizzabili per la rilevazione, il questionario è certamente quello più adatto a stimare la dimensione quantitativa di un comportamento, un'opinione o un'aspettativa.

La somministrazione a tutti gli intervistati della stessa domanda e la sua "*traduzione*" in numero consente buone possibilità di elaborazione statistica.

La struttura del questionario dovrebbe prevedere diverse aree d'indagine, quali:

caratteristiche socio-anagrafiche del rispondente; caratteristiche del servizio utilizzato; motivazioni dell'utilizzo; frequenza di fruizione e conoscenza del servizio; soddisfazione per i singoli aspetti che compongono il servizio; importanza dei singoli aspetti del servizio; giudizio per microfattori e per macrofattori; giudizio sintetico e analitico; suggerimenti; effetti del servizio rispetto agli utenti (o loro familiari); confronto con le aspettative sul servizio; disponibilità a rifare (in via teorica) la stessa scelta di utilizzo.

Le domande relative alla soddisfazione del cliente, rispetto ai fattori di qualità, ineriscono al servizio nel suo complesso ma devono anche correlarsi alle cinque variabili della qualità del metodo ServQual.

Tali dimensioni si devono tradurre in specifici fattori di valutazione.

Per misurare il livello di soddisfazione, così come l'importanza attribuita ai singoli aspetti, si possono utilizzare diverse metodologie e scale di valore:

1. scala per livello di importanza, dove in sostanza si chiede all'intervistato di ordinare i diversi aspetti del servizio;
2. scala per soddisfazione, dove si chiede se il servizio o i singoli aspetti corrispondono alle aspettative, le deludono o le superano;
3. scala 1-10 in cui si chiede di esprimere un voto dove la media determinerà l'ordine dei fattori esaminati.

Ognuno di questi metodi ha vantaggi e svantaggi, la scelta va valutata per ogni singola ricerca.

Una valutazione del servizio nel tempo deve prevedere anche una misura sintetica e complessiva della soddisfazione del cliente rispetto al servizio stesso.

L'indice di *customer satisfaction* fornisce tale misura sintetizzando i diversi giudizi raccolti.

Il giudizio su un servizio è infatti il prodotto di diverse componenti quali:

1. il pre-giudizio, quello che deriva dalle conoscenze raccolte, dalle aspettative, spesso dall'impatto emotivo;
2. il giudizio analitico, di merito espresso per microfattori;
3. il giudizio sintetico espresso sull'insieme del servizio.

I giudizi attribuiti ad un servizio possono anche essere analizzati per sottocampioni dell'universo.

Ad esempio si può misurare il livello di qualità percepito in termini di genere (donne/uomini), titolo di studio (laureati/diplomati), età (giovani/adulti), nazionalità (italiani/stranieri), ecc.

La quarta sezione sottopone all'utente alcune azioni, migliorie al servizio, formulate allo scopo di testare il livello di effettivo interesse da parte dell'utente a proposte migliorative per il servizio.

Prevede anche lo spazio per eventuali suggerimenti.

Per conoscere meglio un servizio, le sue problematiche, gli atteggiamenti e i comportamenti degli utenti connessi a quel servizio, l'indagine di *customer* può infatti integrare l'analisi quantitativa con specifici elementi di ricerca.

In particolare:

suggerimenti a domanda aperta (raccolti o relativamente ad un fattore specifico del servizio o al servizio nel suo complesso): consentono di rilevare le considerazioni "*libere e spontanee*" dei clienti cogliendo sfumature e specificità del servizio, o anche utili indicazioni per il miglioramento;

l'analisi degli effetti del servizio consente di osservare direttamente i miglioramenti apportati dal servizio sulla qualità della vita dell'utente e dei familiari o di verificare in che termini il servizio stesso ha saputo rispondere alle esigenze del cliente/cittadino;

confronto fra il livello di soddisfazione e le aspettative: attraverso la valutazione del servizio rispetto alle aspettative (migliore, uguale o peggiore di come se lo aspettava), è possibile individuare le aree di soddisfazione (servizio eccellente, superiore alle aspettative), le aree di coincidenza con le aspettative e le aree di criticità (servizio deludente rispetto alle aspettative) in rapporto al prodotto o alle modalità di fruizione.

Riproponibilità del servizio, attraverso cui si chiede se, dovendo tornare indietro nel tempo o ritrovandosi nelle medesime condizioni, la scelta di utilizzare o meno un servizio verrebbe riconsiderata o confermata.

Negli ultimi anni, oltre alle "*tradizionali*" indagini di *customer satisfaction* si sono sviluppati nuovi strumenti finalizzati non tanto a rilevare direttamente il livello di soddisfazione per questo o quel servizio, quanto a raccogliere informazioni su uno o più aspetti del servizio stesso, analizzando aspettative, bisogni esistenti o latenti degli utenti o dei potenziali destinatari.

Tra questi possiamo ricordare:

analisi degli abbandoni o delle rinunce: l'indagine va a rilevare le ragioni e i fattori che spingono il cittadino/cliente ad abbandonare un servizio o a decidere di non usufruirne (ad esempio, l'analisi delle rinunce all'iscrizione al nido di infanzia);

motivi del non utilizzo, non richiesta del servizio: l'indagine verifica le ragioni per cui potenziali utenti non usufruiscono del servizio o non ne hanno mai fatto richiesta (ad esempio, la frequentazione delle biblioteche);

servizi o politiche *una tantum*: questo tipo di indagine osserva puntualmente gli effetti e il giudizio degli utenti su un particolare servizio che di per sé è episodico e puntuale (es. contributi per acquisto veicoli elettrici);

motivi e caratteristiche della richiesta di servizi: in questo caso la ricerca va ad analizzare le ragioni di fondo per la richiesta di un servizio ed a sondare le caratteristiche che tale servizio deve avere per rispondere pienamente al bisogno (es. attività motorie per anziani);

comportamenti e attese rispetto ad un settore: questa tipologia di indagine osserva le abitudini e i comportamenti dei potenziali utenti di un'attività, di un servizio, di un settore produttivo (es. analisi sul commercio e i comportamenti d'acquisto);

esame e gestione dei reclami: tale sistema permette di identificare e misurare le potenziali criticità del servizio secondo il cittadino/cliente, con l'obiettivo di gestire l'insoddisfazione in una logica di orientamento all'obiettivo;

cliente misterioso: l'indagine comporta una rilevazione diretta sul campo attraverso *clienti fittizi* che simulano una situazione reale di fruizione del servizio (per esempio, richiesta di una carta di identità) allo scopo di ricavare delle indicazioni sulle eventuali carenze del servizio.

## II. Il progetto Qualità

### 1. Il progetto

Il progetto Qualità degli uffici del comune di Palombara Sabina è interamente organizzato e gestito dal personale dipendente con il coordinamento del segretario comunale.

Tutto il personale è coinvolto e sensibilizzato alla realizzazione degli obiettivi.

Il comune, non disponendo delle risorse economiche necessarie, non si è affidato a società od esperti esterni.

Pertanto, il progetto Qualità potrebbe apparire, ai professionisti del settore, estremamente semplificato.

La finalità del progetto è quella di migliorare, costantemente e con continuità, i servizi offerti ai cittadini dagli uffici comunali attraverso la rilevazione della qualità percepita da parte dei "clienti".

Gli uffici comunali da sempre sono impegnati in modo costante nel tentativo di incrementare la qualità percepita dai cittadini.

Numerose in questi anni le segnalazioni positive ricevute, in particolar modo, dagli amministratori per il funzionamento di taluni uffici.

Ovviamente, sono state raccolte anche lamentele per criticità e disfunzioni.

Attraverso il progetto Qualità si intende dare sistematicità alla raccolta delle informazioni presso i cittadini al fine di:

1. **verificare lo stato della qualità percepita;**
2. **migliorare i servizi offerti;**
3. **ampliare ed integrare i servizi**, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili (assai scarse invero);
4. raccogliere informazioni e dati utili per la stesura del PTPC e per l'attuazione di **politiche di contrasto al malaffare.**

## 2. Le fasi di sviluppo

Il progetto si sviluppa nella fasi seguenti:

1. **approvazione ed avvio** da parte dell'esecutivo;
2. somministrazione ai cittadini/clienti del **questionario** (il questionario sarà proposto agli utenti che si presentano agli sportelli degli uffici comunali, inoltre sarà messo a disposizione sul sito istituzionale, e sarà completato per **auto-compilazione** da parte del cittadino/cliente che lo inserirà in un'urna al fine di assicurare l'anonimato);
3. **raccolta** dei questionari, in numero non inferiore a 200, ed **elaborazione** dei dati in essi contenuti;
4. **esame da parte dell'esecutivo** dei dati rilevati;
5. programmazione di **strategie di sviluppo e di miglioramento** e di misure di contrasto alla corruzione da esplicitare nel PTPC.

### 3. Gli obiettivi

Come già precisato, il progetto Qualità ha lo scopo di rendere sistematica la raccolta informazioni presso gli *stakeholders* affinché sia possibile (**obiettivi strategici**):

1. **verificare lo stato della qualità percepita**, presso i cittadini/clienti;
2. nel medio periodo, **migliorare i servizi offerti**, ovvero **ampliare ed integrare i servizi** nei limiti delle risorse disponibili.

Gli **obiettivi operativi** da realizzare sono:

- a) **attivare il progetto Qualità** realizzando le fasi 1), 2) e 3) sopra descritte (raccolgendo non meno di n. 200 questionari);
- b) ottenere nell'arco di mesi sei (6) rilevazioni che certifichino **un sensibile miglioramento della qualità percepita** da parte degli *stakeholders*.