

# Il *benchmarking* nella pubblica amministrazione: misurazione delle performance, confronto e condivisione di esperienze e risorse per migliorare la qualità dei servizi offerti al cittadino

Antonio Scognamiglio

## ABSTRACT

I sistemi di *benchmarking* e la misurazione delle *performance* sono gli approcci più comuni per la valutazione dei servizi nel settore pubblico. Negli ultimi anni, a seguito della diffusione delle teorie sul *New Public Management*, si è data molta enfasi a concetti quali efficacia, efficienza ed economicità nel medio-lungo termine. Il *benchmarking* e la valutazione delle *performance* sono due strumenti fondamentali per migliorare i processi decisionali. La pressione demografica e finanziaria coincide con un periodo di crescente domanda di servizi dovuta

alla crisi socioeconomica. Per rispondere a questa sfida sociale, il miglioramento degli stessi è un fattore importante e gli strumenti del *benchmarking* rappresentano un approccio metodologico chiave per il raggiungimento di questo obiettivo.

## PAROLE CHIAVE

BENCHMARKING; PERFORMANCE; SERVIZI; COOPERAZIONE.

## INTRODUZIONE

Il *benchmarking* nasce in ambito commerciale e rappresenta quel sistema di metodologie, basate sull'analisi comparata, che permette alle aziende di confrontarsi con le migliori e di apprendere da queste ultime. Le finalità del *benchmarking* possono essere la ristrutturazione dei processi, nei casi più radicali, oppure un riadattamento dei meccanismi già esistenti per favorire un miglioramento qualitativo. Così come nel mondo commerciale, anche il settore pubblico ha cercato di sviluppare, con tempistiche e modalità differenti, un sistema di comparazione delle attività. Quando si parla di *benchmarking* nella pubblica amministrazione bisogna tenere presente, però, un aspetto importante: traslare in toto nel settore pubblico i sistemi di valutazione e comparazione tipici del settore privato può condurre a delle difficoltà d'applicazione. Per raggiungere risultati concreti, occorrono metodologie, strumenti e modelli di analisi compatibili con le peculiarità delle pubbliche amministrazioni e coeren-

ti con le missioni delle stesse. Metodologie e strumenti devono essere atti ad innescare processi di miglioramento a catena: ovvero devono essere cambiamenti generativi in grado di provocare ulteriori cambiamenti, sbloccando risorse e mettendone in campo di nuove<sup>1</sup>.

Per ottenere un *benchmarking* di successo, bisogna considerare alcuni *step* importanti. Come prima cosa, generare validi dati comparati che definiscano costi, performance e soddisfazione del cittadino. Successivamente analizzare i dati per capire quanto efficacemente i servizi soddisfano tutte le dimensioni paragonate l'una con l'altra e capire i fattori esterni che influenzano la performance dei servizi pubblici (politici, sociali, economici, demografici, geografici). Infine, identificare il servizio con la *performance* più elevata e sulla base di quali criteri. In ultimo, condividere le buone pratiche<sup>2</sup>.

1 Cfr. Fernando Marchitto, *Benchmarking nella pubblica amministrazione. Una metodologia per il miglioramento continuo*, Milano, 2001.

2 Cfr. Mark McAteer, Conferenza finale progetto BenchPA (Udine, 11 ottobre 2013)

Il *benchmarking* è un processo di apprendimento e presenta una struttura iterativa. Ad una prima analisi può apparire uno strumento semplice ma deve essere gestito in maniera intelligente. Il punto chiave è utilizzare i dati relativi ai servizi con le maggiori *performance* e trasporre queste *best practice* in nuove pratiche consolidate. Il punto di svolta è poi rappresentato dal coinvolgimento dello *staff* e della rappresentanza politica, in modo che le tecniche di *benchmarking* possano realmente trovare attuazione nel miglioramento dei servizi e della qualità della vita dei cittadini<sup>3</sup>.

#### ESPERIENZE DI BENCHMARKING IN ITALIA ED IN FRIULI VENEZIA GIULIA

Unitamente ai sistemi di valutazione e controllo interno, basati su indicatori di *performance*, il *benchmarking* costituisce una delle modalità, negli enti pubblici, per avviare processi di riflessione sull'andamento delle attività. Rappresenta una sorta di specchio, utile sia ai dirigenti che alla classe politica, per capire cosa si sta facendo e cosa è necessario cambiare o adattare, sulla base del confronto con gli altri e cercando di apprendere dall'esperienza di quelli che hanno già sperimentato. È importante chiarire che il *benchmarking* non rappresenta la verità assoluta e contiene inevitabilmente alcuni gradi di imprecisione. Tuttavia, se ben progettato, può dare indicazioni utili in merito alle tendenze della *performance* di un servizio.

In Italia sono state portate avanti importanti esperienze di *benchmarking* e valutazione delle *performance*, soprattutto in settori come la sanità e l'istruzione. Un esempio significativo è l'iniziativa promossa dal Ministero della Funzione Pubblica denominata PAQ-Pubblica Amministrazione di Qualità. In collaborazione con il Formez, Confindustria, Cittadinanzattiva, Ministero di Giustizia, Ministero della Pubblica Istruzione, Regioni e le amministrazioni locali più avanzate a livello nazionale, il Dipartimento della Funzione Pubblica, con l'iniziativa PAQ, intende sostenere le amministrazioni al fine di procedere alla valutazione

<sup>3</sup> Cfr. Giancarlo Vecchi, Conferenza finale progetto BenchPA (Udine, 11 ottobre 2013)

delle prestazioni, valorizzare e diffondere le esperienze migliori e definire un *know-how*, a livello nazionale ed anche attraverso la cooperazione europea. A tal proposito è stato creato il portale PAQ, che rappresenta lo strumento di comunicazione del Dipartimento della Funzione Pubblica con le amministrazioni, punto di riferimento e canale unitario di accesso alle diverse iniziative sviluppate per promuovere la qualità delle organizzazioni pubbliche. Nell'ambito del progetto PAQ, sono cinque gli strumenti messi a disposizione per la valutazione delle *performance*:

- Autovalutazione: un'analisi sistematica e periodica delle attività e dei risultati di un'organizzazione.
- *Benchmarking*: attività di confronto con altre organizzazioni.
- *Customer satisfaction management*: gestione e realizzazione in modo proattivo e partecipato di interventi che mirano ad assicurare nel tempo la soddisfazione di utenti, cittadini e *stakeholder*.
- Gestione *performance*: verifica delle *performance* secondo un controllo di regolarità amministrativa e contabile, un controllo di gestione, la valutazione della dirigenza e la valutazione ed il controllo strategico.
- Relazione con i cittadini: attività di comunicazione e relazione con il pubblico.

Emerge da questi strumenti come venga data molta importanza anche al coinvolgimento degli utilizzatori finali dei servizi, puntando a far diventare gli utenti non solo dei semplici valutatori *ex-post* ma attribuendogli compiti di *co-designer* e *co-evaluator*.

Per quanto riguarda il *benchmarking*, tramite PAQ si è creato un *network* nazionale di amministrazioni, che hanno dato il via ad iniziative quali *Benchmarking Qclub* e *Lean Club*. Il primo si pone come luogo di scambio e di lavoro comune sui temi della qualità e della valutazione dei servizi con l'obiettivo di elaborare un *set* di indicatori di efficacia ed efficienza relativi ai servizi anagrafici e dello stato civile, nonché alla gestione del personale ed al benessere organizzativo. Il secondo ha l'obiettivo di

favorire lo studio, la ricerca ed il confronto sulle prime esperienze applicative del nuovo modello manageriale dell'amministrazione snella, in un'ottica di miglioramento continuo.

Un'altra interessante iniziativa, portata avanti a livello locale, ma allo stesso tempo internazionale, è quella del progetto BenchPA-Sviluppo di un processo di *benchmarking* e *benchlearning* fra pubbliche amministrazioni locali in Carinzia ed in Italia. Bench-PA è un progetto cofinanziato dal programma di cooperazione territoriale Italia-Austria. Ha avuto inizio nell'ottobre 2010 ed è terminato nel novembre 2013; nasce da un'esigenza molto sentita a livello locale nell'area della regione Friuli Venezia Giulia, ovvero mettere in relazione i comuni avendo la possibilità di effettuare una misurazione e successiva valutazione dei servizi. Iniziative simili erano già state condotte in passato, a livello nazionale, prendendo però in considerazione le grandi città metropolitane. Con BenchPA il nucleo del progetto è costituito dai comuni di piccola e media dimensione e l'obiettivo era quello di prevedere un sistema di *benchmarking* che permettesse il confronto in modo semplice, continuo ed autonomo. Inoltre, BenchPA doveva mettere in rete i comuni appartenenti ad un'area transfrontaliera che comprendesse le municipalità del Friuli Venezia Giulia, del Veneto e della Carinzia, creando un sistema di confronto tra enti che travalicasse i confini regionali e nazionali. Infatti, soprattutto nelle zone di confine, i cittadini tendono a sentire maggiormente l'"atmosfera europea" ed a confrontarsi quotidianamente con realtà che hanno sistemi amministrativi differenti, richiedendo agli amministratori locali *standard* qualitativi dei servizi vicini a quelli dei territori limitrofi.

Da qui l'idea di presentare un progetto che coinvolgesse queste aree territoriali e di impostare un piano d'azione che avesse come *core business* lo sviluppo di un sistema di *benchmarking* adattato sulla realtà dei comuni di piccole e medie dimensioni. Il progetto BenchPA è stato gestito da cinque *partner* provenienti da Friuli Venezia Giulia, Veneto e Carinzia più tredici *partner* associati rappresentanti dei co-

muni delle tre regioni coinvolte, coordinati dal *lead partner* ForSer. Il progetto ha previsto la creazione di un documento dettagliato sulle norme e sui regolamenti relativi ai servizi analizzati e di un glossario della terminologia rilevante tradotto in tre lingue (italiano, tedesco, inglese). Si è proceduto alla definizione di una matrice unica e condivisa per descrivere i servizi analizzati e sperimentati (gestione rifiuti, manutenzione stradale, concessione permessi per la costruzione di nuovi edifici nell'edilizia privata, scuola dell'infanzia, scuola primaria) ed è stato identificato un *set* di indicatori per misurare il servizio in termini di qualità oggettiva, qualità percepita, costo e copertura del costo. È stato creato un *software* ad hoc trilingue, implementato via *web*, che permette la creazione di *report* di dati immediato ed a gestione autonoma, per ciascun comune, tramite elaborazioni grafiche. Il progetto prevedeva, inoltre, un sistema di *customer satisfaction*, realizzato su tutti i servizi oggetto di analisi attraverso un questionario online, compilato sia dai cittadini sia dagli amministratori responsabili del servizio analizzato, per verificare se la percezione circa la qualità del servizio di chi lo gestisce corrispondeva a quella di chi lo utilizza.

Le esperienze di *benchmarking* hanno evidenziato un aspetto comune a tutti i casi in cui si decide di ricorrere all'utilizzo di queste tecniche: il *benchmarking* assume validità solo nei casi in cui ci sia un reale coinvolgimento ed un interesse da parte dei politici e dei dirigenti. Senza attori interessati, questi sistemi sono destinati all'oblio. Si tratta di analizzare il prodotto in un'ottica quasi commerciale, prevedendo la presentazione e diffusione dei risultati ai vari utenti del sistema in considerazione delle loro esigenze e cercando di valorizzare al meglio il patrimonio di dati raccolto<sup>4</sup>. A questo fine è necessario sottolineare l'importanza dell'utilizzo strategico delle misurazioni. La misurazione delle *performance* non si sostituisce alla decisione politica ma ne costituisce un rilevante ausilio. La comparazione non è finalizzata ad individuare solo le migliori pratiche, ma proprio la molteplicità

<sup>4</sup> David Harris, Conferenza finale progetto BenchPA (Udine, 11 ottobre 2013)

dei servizi analizzati permette di sviluppare riflessioni sul posizionamento che è possibile perseguire considerando il *mix* dei servizi da erogare e le risorse disponibili.

È utile, inoltre, sottolineare che nessuna realtà eccelle o è la peggiore in assoluto ma ognuno ha elementi da apprendere dagli altri. Ed è proprio qui che sta l'essenza della trasformazione in *benchlearning*, ovvero un processo di apprendimento continuo.

#### LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA COME VALORE AGGIUNTO

Da un punto di vista operativo, gli enti locali rappresentano gli attori finali dell'Unione Europea, ai quali spetta il compito di mettere in atto le politiche comunitarie. Infatti, è a questo livello che i cittadini percepiscono concretamente gli influssi europei, a maggior ragione nei territori di confine. Attraverso la cooperazione transfrontaliera vengono creati dei valori aggiunti notevoli, sia da un punto di vista politico-istituzionale che economico e socio-culturale. Di riflesso, la cooperazione transfrontaliera a livello locale si traduce in un valore aggiunto anche a livello nazionale, vedendo nel confine un punto di incontro e di scambio che può portare a nuovi programmi e progetti, effetti sinergici aggiuntivi, innovazione e ricerca comuni, nuove reti di collaborazione transfrontaliere e scambio di *best practice*, nonché efficiente gestione delle risorse attraverso il confine.

Uno dei primi casi di cooperazione transfrontaliera europea è la cosiddetta Euregio (dall'acronimo tedesco Europäische Region), il primo esempio di Euroregione nata nel 1958 lungo il confine tra Germania ed Olanda (i Länder tedeschi Nordrhein-Westfalen e Niedersachsen e le province olandesi Gelderland, Overijssel e Drenthe). Il motivo che portò i due territori a trovare un punto d'incontro fu la consapevolezza che la presenza del confine amministrativo rappresentava sostanzialmente una barriera alle relazioni tra le due popolazioni, le quali erano forse più affini l'una con l'altra di quanto non lo fossero con le rispettive maggioranze nazionali di appartenenza. De-

terminante nella creazione di Euregio fu quindi la spinta dal basso.

Anche nella nostra regione si sono sviluppati importanti esempi di cooperazione territoriale, come il GECT Gorizia (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale). Il GECT è uno strumento pensato per superare le difficoltà incontrate nel realizzare e gestire azioni di cooperazione territoriale, in ambiti di legislazioni e procedure differenti, e per facilitare l'esercizio di compiti comuni, non solo di natura economica. Nel 2010 i Comuni limitrofi di Gorizia in Italia e Nova Gorica e Šempeter-Vrtojba in Slovenia hanno dato ufficialmente il via alla procedura finalizzata ad ottenere l'autorizzazione all'istituzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) denominato "Territorio dei comuni: Comune di Gorizia (I), Mestna občina Nova Gorica (SLO) e Občina Šempeter-Vrtojba (SLO)". I tre comuni coinvolti hanno valutato che questo strumento europeo di cooperazione territoriale fosse la forma più adatta per dare ulteriore sviluppo alla loro reciproca collaborazione, iniziata nel lontano 1964, quando si tenne il primo incontro tra le amministrazioni di Gorizia e Nova Gorica, collaborazione che man mano coinvolse anche altri comuni e istituzioni lungo il confine tra i due stati, sfociando nel 1998 nel c.d. Patto transfrontaliero, rinominato nel Protocollo di Collaborazione in seguito al riconoscimento da parte dei Governi italiano e sloveno. Le attività del GECT interessano sei aree tematiche, gestite da altrettanti comitati: trasporti, urbanistica, energia, salute, cultura e formazione, sport. I settori identificati sono quelli considerati di maggior rilievo strategico per le attività del GECT, in quanto rappresentano l'opportunità per rafforzare la coesione economica e sociale del territorio transfrontaliero, nonché la condivisione di risorse e servizi.

Esperienze di successo in tema di cooperazione arrivano anche da aree non direttamente confinarie: in Friuli Venezia Giulia, ad esempio, il Comune di Terzo d'Aquileia è stato capofila di un progetto con diciassette comuni friulani e le città slovene di Capodistria, Pirano, Isola d'Istria e Sezana, al fine di creare un *cluster* culturale sulla base delle rotte e dei colle-

gamenti che, negli anni passati, hanno solcato il Mediterraneo avendo come centro Aquileia. Allo stesso modo, il Comune di Tavagnacco è stato capofila di una *best practice* per l'adozione di un innovativo strumento di pianificazione territoriale integrata che, tra le varie attività, ha portato alla costruzione del primo tratto della pista ciclabile che collegherà i due lati del confine Italia-Slovenia.

La cooperazione territoriale e transfrontaliera rappresenta, dunque, un importante elemento per una pubblica amministrazione che punti ad offrire servizi efficienti e di qualità elevata ai propri cittadini. Condividere le esperienze ed imparare dagli altri è un punto cruciale in un'ottica di *benchmarking* e *benchlearning*, indipendentemente dal fatto che i soggetti con cui ci si relazioni siano all'interno del territorio regionale o nazionale oppure in un altro Paese. E ciò a maggior ragione in un'ottica di integrazione europea e di più stretta collaborazione con stati membri e stati in fase di adesione.

#### BIBLIOGRAFIA

Fernando Marchitto, *Benchmarking nella pubblica amministrazione. Una metodologia per il miglioramento continuo*, Milano, 2001.

ANCI Friuli Venezia Giulia, Rivista "Il nuovo comune", numero dedicato al progetto BenchPA

#### SITOGRAFIA

[www.qualitapa.gov.it](http://www.qualitapa.gov.it)

[www.benchpa.eu](http://www.benchpa.eu)

[www.euro-go.eu](http://www.euro-go.eu)

Antonio Scognamiglio, laureato (tesi specialistica) in Pubblicità e Comunicazione d'Impresa presso l'Università degli Studi di Trieste con una tesi in comunicazione pubblica degli enti territoriali. Ha lavorato presso il Comitato Regionale per le Comunicazioni del Friuli Venezia Giulia e successivamente nell'ambito della progettazione europea presso Informest-Agenzia per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica Internazionale. Attualmente gestisce progetti internazionali presso il Collegio del Mondo Unito dell'Adriatico ONLUS.