

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

**DIRETTIVA DEL MINISTRO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
SULLA RILEVAZIONE DELLA QUALITA' PERCEPITA DAI CITTADINI**

*A tutti i Ministeri
- Uffici di Gabinetto
- Uffici per le relazioni con il pubblico*

Alle Aziende ed amministrazioni autonome dello Stato

A tutti gli Enti pubblici non economici

Al Consiglio di Stato – Segretariato Generale

Alla Corte dei Conti - Segretariato Generale

*All'Avvocatura generale dello Stato - Segretariato
Generale*

Agli organismi di valutazione di cui al d.lgs. 286/1999

Agli uffici centrali del bilancio

Alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Al Formez

All'A.R.A.N.

e, per conoscenza

A tutte le Regioni

A tutte le Province

A tutti i Comuni

Alla Presidenza della Repubblica – Segretariato Generale

*Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato
Generale*

All'A.N.C.I.

All'U.P.I.

All'U.N.C.E.M.

Alla Conferenza dei Rettori delle università italiane

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA

VISTA la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante “Disciplina dell’attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;

VISTA la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 “Principi sull’erogazione dei servizi pubblici”;

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 concernente “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche a norma dell’articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59”;

VISTA la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 ottobre 1994, “Direttiva sui principi per l’istituzione e il funzionamento degli Uffici per le relazioni con il pubblico”;

VISTA la legge 7 giugno 2000, n. 150, “Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2001, recante “Struttura di missione per la comunicazione e informazione ai cittadini”;

VISTA la direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica 13 dicembre 2001, “Formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni”;

VISTA la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 novembre 2001, recante “Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull’attività amministrativa e sulla gestione per l’anno 2002”;

VISTA la direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 7 febbraio 2002 “Direttiva sulle attività di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”;

VISTA la direttiva del Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie del 20 dicembre 2002, “Linee guida in materia di digitalizzazione dell’amministrazione”;

VISTA la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell’8 novembre 2002, recante “Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l’attività amministrativa e la gestione per l’anno 2003”;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2002, recante “Conferimento dell’incarico per la funzione pubblica al Ministro senza portafoglio avv. Luigi Mazzella”;

EMANA LA PRESENTE DIRETTIVA

1. PREMESSA

Il processo di trasformazione e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche avviato nei primi anni novanta è stato guidato soprattutto dalla necessità di migliorare la soddisfazione dei cittadini e delle imprese per i servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche.

In tale processo, hanno assunto particolare importanza il tema della qualità dei servizi pubblici e il ruolo centrale del cittadino, non solo nella veste di destinatario dei servizi ma anche quale risorsa strategica per valutare la rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali, così come percepiti dai soggetti fruitori. Già il decreto legislativo n. 29 del 1993 nell'art. 12, così come la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, individuavano la partecipazione e l'ascolto dei cittadini quali strumenti utili e costruttivi per verificare la qualità e l'efficacia dei servizi prestati.

Nonostante tale esigenza sia oggi largamente riconosciuta, e nonostante le numerose iniziative attivate dalle amministrazioni, permangono ancora incertezze nell'individuazione delle soluzioni più appropriate. Uno degli strumenti più utilizzati è la misurazione del grado di soddisfazione degli utenti o, in altri termini, del grado della qualità percepita da parte dei cittadini e delle imprese, comunemente denominata indagine di *customer satisfaction*.

Le indagini sul grado di soddisfazione degli utenti dei servizi pubblici servono ad ascoltare e comprendere a fondo i bisogni che il cittadino-cliente esprime, porre attenzione costante al suo giudizio, sviluppare e migliorare la capacità di dialogo e di relazione tra chi eroga il servizio e chi lo riceve. Rilevare la *customer satisfaction* consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità, aiutandole a relazionarsi con i cittadini, a conoscere e comprendere sempre meglio i bisogni dei destinatari ultimi delle proprie attività e a riprogettare, di conseguenza, sia le politiche pubbliche che il sistema di erogazione dei servizi.

Occorre quindi che le amministrazioni diventino maggiormente capaci di dare valore al punto di vista del cittadino e occorre che l'ascolto diventi una funzione permanente, pianificata, organizzata e governata dei servizi pubblici.

2. GLI OBIETTIVI DELLA DIRETTIVA

In linea con la volontà del Governo di attuare un radicale processo di cambiamento e ammodernamento della pubblica amministrazione, scopo di questa direttiva è di promuovere, diffondere e sviluppare l'introduzione nelle amministrazioni pubbliche di metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini, basati sull'ascolto e sulla partecipazione, finalizzati a progettare sistemi di erogazione dei servizi tarati sui bisogni effettivi dei cittadini, utilizzando al meglio le risorse disponibili.

Le indagini sulla qualità percepita contribuiscono infatti a:

- definire nuove modalità di erogazione dei servizi o interventi di miglioramento di quelle esistenti, dimensionandone le caratteristiche tecniche alle effettive esigenze dei cittadini e delle imprese;

- favorire il coinvolgimento e la partecipazione dell'utente nelle fasi di accesso, di fruizione e di valutazione del servizio, in modo da rafforzare il rapporto di fiducia tra amministrazione e cittadino.

3. GLI IMPEGNI RICHIESTI ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Per il raggiungimento degli obiettivi di questa direttiva le amministrazioni pubbliche sono tenute ad assumere alcuni precisi impegni.

Il primo impegno riguarda la progettazione e lo svolgimento di periodiche rilevazioni della qualità dei servizi pubblici percepita dai cittadini, approntando metodologie e strumenti adeguati.

Il secondo impegno riguarda la diffusione con mezzi idonei dei risultati della rilevazione e la definizione, in correlazione con gli esiti delle analisi effettuate, delle strategie di intervento e dei programmi di miglioramento, in modo da adeguare progressivamente i servizi ai bisogni dei cittadini, soprattutto in termini di accesso e di fruibilità.

Il terzo impegno consiste nel favorire all'interno delle amministrazioni lo sviluppo della cultura della misurazione e del miglioramento continuo della qualità, coinvolgendo i diversi livelli decisionali nonché tutti gli operatori dei servizi.

Il quarto impegno consiste nella creazione delle specifiche competenze professionali necessarie a progettare e gestire le indagini sulla qualità percepita.

4. LE INDICAZIONI DA SEGUIRE PER LA REALIZZAZIONE E L'UTILIZZO DELLE RILEVAZIONI SULLA QUALITÀ PERCEPITA

I. Significato e utilizzazione delle rilevazioni sulla qualità percepita

La qualità di un servizio può essere definita come la globalità degli aspetti e delle caratteristiche di un servizio da cui dipendono le sue capacità di soddisfare completamente un dato bisogno. In tal senso, il monitoraggio della qualità percepita assume lo specifico significato di strumento utile al miglioramento continuo della qualità del servizio. Conoscere le aspettative e i bisogni del destinatario del servizio è una condizione indispensabile per costruire indicatori di misurazione e verifica della qualità, come rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti.

Il valore della *customer satisfaction* 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 l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere dalla stessa amministrazione. Rilevare la *customer satisfaction* serve a costruire un modello di relazione amministrazione-cittadini basato sulla fiducia e a dare nuova legittimazione all'azione pubblica fondata sulla capacità di dare risposte tempestive e corrispondenti ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese.

Si tratta, quindi, di verificare rispetto a specifici servizi offerti dalle amministrazioni:

- lo scostamento tra i bisogni del cittadino ed il punto di vista dell'amministrazione tenuto conto delle circostanze che i bisogni e le attese non sono sempre ben compresi dall'amministrazione e che amministrazione e cittadini possono attribuire un ordine di priorità diverso ai bisogni;
- lo scostamento tra le attese del cittadino e i livelli di servizio definiti, in considerazione del fatto che spesso l'insoddisfazione del cittadino dipende dal disallineamento tra le proprie attese e i livelli di prestazione previsti dall'amministrazione;
- lo scostamento tra i livelli di servizio definiti (e promessi) e le prestazioni effettivamente fornite, ascrivibile a disservizi nei processi di produzione e di erogazione dei servizi;
- lo scostamento tra le prestazioni effettivamente erogate e la percezione del cittadino, il cui grado di soddisfazione dipende anche da aspetti soggettivi e relativi alla propria personale esperienza di fruizione del servizio.

Va tenuto inoltre presente che, con i necessari adattamenti, la rilevazione della *customer satisfaction* può essere effettuata anche da quelle amministrazioni che non erogano direttamente servizi al cittadino, ma svolgono in prevalenza funzioni di programmazione e di regolazione (come è il caso, ad esempio, di molte amministrazioni centrali, di interi settori di attività di regioni e province, etc.). Ciò è particolarmente utile per rilevare la soddisfazione del cliente interno, sia esso un'altra unità organizzativa interna della stessa amministrazione oppure un'altra amministrazione pubblica.

Per favorire il corretto ed efficace utilizzo di questo strumento, è utile precisare che 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 il 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 rilevazione della *customer satisfaction* è particolarmente utile nei casi in cui:

- si definiscono le politiche di intervento nelle fasi della pianificazione e dell'individuazione delle scelte e delle priorità;
- si intende valutare l'impatto degli interventi di miglioramento dei servizi, per verificarne il riconoscimento da parte del cittadino;
- si impostano gli strumenti di controllo e valutazione interni (controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, controllo strategico etc.).

È sconsigliato l'utilizzo di rilevazioni della qualità percepita nei contesti dove i servizi non hanno raggiunto un minimo livello di strutturazione organizzativa, in quanto le condizioni di un percorso di miglioramento sono collegate ad una realtà definita e ad una relazione con il cittadino consolidata.

II. Fasi del processo di rilevazione

Il processo di rilevazione della qualità percepita consiste in quattro distinte fasi che devono essere puntualmente rispettate per il successo dell'iniziativa.

a. La preparazione della rilevazione

Nella fase preparatoria della rilevazione viene definito l'ambito e l'obiettivo dell'indagine. Viene deciso se realizzare la ricerca con risorse interne oppure se ricorrere a professionalità esterne e viene scelto il modello di rilevazione più adeguato all'obiettivo. Durante questa fase è utile effettuare una pre-indagine esplorativa per verificare:

- l'eventuale esistenza di dati già disponibili presso l'amministrazione o fornitori esterni (ISTAT, associazioni di categoria, etc.), da utilizzare quale base per la ricerca;
- la qualità dei dati esistenti in termini di completezza, aggiornamento, grado di dettaglio, neutralità, etc;
- le modalità di svolgimento del servizio anche mediante momenti di osservazione diretta.

b. La raccolta dei dati

Questa fase è costituita dalle seguenti attività principali:

- la raccolta di informazioni (attraverso interviste, *focus group*, etc.) per definire meglio i fattori di soddisfazione da prendere in considerazione ai fini dell'indagine e i bisogni/attese da verificare;
- la progettazione degli strumenti di rilevazione, delle modalità di somministrazione, e la scelta dell'ampiezza dell'eventuale campione;
- la somministrazione degli strumenti predisposti (intervista personale, intervista telefonica, questionari da compilare a cura dell'utente, etc.) con modalità che favoriscano la partecipazione del cittadino, nonché la comprensione delle domande e che garantiscano l'obiettività dell'inchiesta.

c. L'elaborazione e l'interpretazione dei dati

In questa fase vengono elaborati ed interpretati i dati raccolti per valutare la soddisfazione dei cittadini, evidenziando la distribuzione degli utenti tra i diversi livelli di soddisfazione, la graduazione per importanza dei bisogni rilevati, le soglie minime e le soglie massime di attesa per la soddisfazione di ciascun bisogno, le soglie di tolleranza, le ragioni della presenza di forti aree di insoddisfazione o di gradimento, i punti di forza del servizio e le aree di debolezza su cui intervenire con azioni di miglioramento.

d. La presentazione e l'utilizzazione dei risultati

E' questa la fase conclusiva, nella quale si procede alla presentazione dei risultati all'interno e all'esterno dell'amministrazione in funzione della loro utilizzazione, per definire piani di miglioramento operativi, allocare specifiche responsabilità di miglioramento, controllare l'andamento dei risultati ottenuti, attuare tutte le azioni correttive e preventive, attivare l'orientamento all'utente dell'intera organizzazione in una logica di servizio, soddisfare pienamente le esigenze dei destinatari anticipando le loro aspettative.

III. Suggerimenti per garantire la buona riuscita dell'indagine

Per garantire la buona riuscita dell'indagine occorre adottare alcuni accorgimenti operativi che non assumono valore prescrittivo ma che vengono qui indicati quali linee-guida e consigli pratici per le amministrazioni.

a. *Seguire un percorso corretto*

E' importante definire puntualmente le fasi e gli elementi del percorso, pur con tutta la flessibilità e disponibilità alle modifiche che potrebbero rendersi necessarie nel tempo. Le azioni da compiere sono le seguenti:

- definire l'ambito, gli obiettivi e i vincoli dell'indagine (di risorse, di tempo, di estensione etc.);
- definire il programma di lavoro, individuando il responsabile del progetto, le fasi operative, il personale da coinvolgere, i tempi di attuazione, i costi ed i benefici.

b. *Definire il ruolo degli attori coinvolti*

I principali ruoli-chiave nelle indagini di *customer satisfaction* sono i seguenti:

- il vertice decisionale dell'amministrazione, sia esso il livello politico o il livello dirigenziale, di cui sono essenziali il coinvolgimento, l'impegno, nella qualità di primo destinatario dei risultati sulla efficacia delle prestazioni e di primo responsabile della definizione degli obiettivi di miglioramento dei servizi e dell'allocazione delle risorse;
- le unità organizzative deputate a promuovere e diffondere, all'interno dell'amministrazione, la cultura della qualità dei servizi, anche attraverso iniziative di formazione;
- l'ufficio relazioni con il pubblico il cui compito precipuo, come prevede l'art. 8, comma 2, della legge 7 giugno 2000, n. 150, è quello di attuare, mediante l'ascolto dei cittadini e la comunicazione interna, i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti;
- gli operatori a stretto contatto con i fruitori dei servizi, che sono la naturale interfaccia con i bisogni e le aspettative dei cittadini, e in generale tutti gli operatori dei servizi valutati, per favorire la loro partecipazione attiva all'indagine e soprattutto la condivisione dei risultati e dei possibili percorsi di miglioramento;
- gli utenti, anche attraverso le loro organizzazioni rappresentative, in quanto destinatari dei servizi, sia nella fase di preparazione dell'indagine per contribuire all'individuazione dei parametri e degli indicatori di soddisfazione, sia nella fase di raccolta dei dati nella quale svolgono il ruolo di soggetti attivi, sia nelle fasi di interpretazione, presentazione e di utilizzo dei risultati, anche in funzione della definizione e della realizzazione dei programmi di miglioramento.

c. *Curare la comunicazione interna ed esterna*

Negli interventi di rilevazione della qualità percepita, la comunicazione interna riveste un ruolo di grande importanza per:

- il coinvolgimento e la motivazione delle persone, la promozione di atteggiamenti positivi e costruttivi e l'attenuazione delle resistenze al cambiamento;
- la costruzione della cultura della *customer satisfaction* in termini di rafforzamento del valore della centralità del cittadino, di accettazione di nuovi paradigmi organizzativi, di superamento delle routine e di ricerca del miglioramento;
- il mantenimento nel tempo dell'adesione ai programmi di *customer satisfaction*;

Anche la comunicazione esterna svolge un ruolo di grande rilievo in quanto:

- favorisce la partecipazione attiva dei cittadini all'intervento;
- rafforza la credibilità dell'amministrazione, conferendo trasparenza ai dati raccolti, rendendo visibile l'organizzazione dei servizi e mostrando come le azioni correttive abbiano inciso sulla loro qualità.

E' di primaria importanza che le azioni di comunicazione siano programmate fin dall'inizio, quali parti integranti e non marginali dell'iniziativa, con la partecipazione dei vertici

dell'amministrazione. Può risultare anche utile, a fronte dei risultati ottenuti, utilizzare la comunicazione come strumento per rafforzare e divulgare il buon esito delle iniziative.

d. *Gestire al meglio l'eventuale ricorso a consulenti esterni*

Per realizzare i propri programmi di rilevazione della customer satisfaction l'amministrazione può utilizzare risorse interne o ricorrere a professionalità esterne. La titolarità e la responsabilità dell'intervento è comunque dell'amministrazione. La consulenza può essere utilizzata in alcune fasi e con specifici ruoli:

- scelta del modello, dell'ampiezza e delle modalità dell'intervento e valutazione dei costi e dei benefici;
- rafforzamento della consapevolezza dell'importanza strategica della *customer satisfaction* sia negli amministratori che negli operatori dei servizi;
- effettuazione delle rilevazioni tenuto conto che il consulente può agire in modo più neutrale, cogliendo dal cittadino maggiori spunti ed indicazioni;
- trasferimento della metodologia e degli strumenti al personale interno perché diventino patrimonio dell'amministrazione.

e. *Raccordare le rilevazioni ai processi decisionali e ai sistemi gestionali*

Le valutazioni della qualità percepita per poter influire efficacemente sul sistema organizzativo delle amministrazioni devono essere ricollegate con i principali sistemi gestionali delle stesse amministrazioni e cioè con:

- il sistema di programmazione e di controllo, per mettere il vertice dall'amministrazione in grado di assumere le proprie decisioni sulla base di valutazioni che riguardano anche la capacità dell'amministrazione di soddisfare i bisogni dei cittadini;
- il sistema premiante, da orientare anche al miglioramento della qualità sulla base dei giudizi espressi dai destinatari dei servizi;
- i modelli gestionali per la qualità (quali le norme ISO), che individuano, unitamente alla gestione per processi, al miglioramento continuo, al ruolo della direzione ed alla verifica dei risultati, la customer satisfaction quale leva strategica per il miglioramento e lo sviluppo dell'organizzazione.

f. *Prevedere la continuità delle rilevazioni*

Le rilevazioni di customer satisfaction non possono costituire fatti meramente episodici. E' la continuità nel tempo, infatti, che consente di capire l'evoluzione dei bisogni e delle attese dei cittadini e di monitorare la capacità dell'amministrazione di adeguarsi ai cambiamenti e di adeguare i propri standard di attività. La continuità di rilevazione fornisce all'amministrazione anche la possibilità di capire in quale misura le azioni correttive adottate si sono tradotte in risultati effettivi e percepiti positivamente dai cittadini.

Si suggerisce che le rilevazioni di base sui bisogni e sulle attese dei cittadini, sulle scale di priorità e sulle soglie di tolleranza vengano ripetute ogni quattro o cinque anni e in occasione di grandi cambiamenti normativi, organizzativi o tecnologici. Le indagini del livello di soddisfazione dei cittadini, più agili e meno costose, dovrebbero essere invece effettuate con frequenza maggiore, preferibilmente annuale

5. GLI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA

Per aiutare operativamente le amministrazioni a pianificare, condurre ed utilizzare efficacemente le rilevazioni di *customer satisfaction*, in attuazione di questa direttiva il Dipartimento della Funzione

Pubblica, nell'ambito del Programma Cantieri, ha realizzato il manuale operativo *La customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche: Valutare la qualità percepita dai cittadini* (collana *Analisi e strumenti per l'innovazione* del Dipartimento della funzione pubblica). Il Manuale può essere acquisito dalle amministrazioni interessate secondo le modalità indicate sul sito www.funzionepubblica.it.

IL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA