



# NUOVO ANCI/ASSOCIAZIONE REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA GEMUNO

Il nuovo Comune - Luglio/Agosto 2013 n. 4 - Bimestrale dell'ANCI del Friuli Venezia Giulia  
Poste Italiane S.p.A. - Spedizione in abbonamento postale - 70% NE/UD - Tassa Pagata / Taxe perçue



Conferenza finale Bench-PA - Venerdì 11 ottobre 2013 / Sala Ajace Comune di Udine - ore 9-17

**“La Qualità dei Servizi Comunali nel contesto transfrontaliero:  
il Benchmarking come strumento di valutazione  
e di apprendimento per gli enti locali”**

4

# Sommario

IL NUOVO COMUNE  
bimestrale dell'ANCI  
del Friuli Venezia Giulia

Anno 18°  
N. 4 Luglio/Agosto 2013

Registrato al Tribunale di Udine  
n. 6 in data 27.2.1996

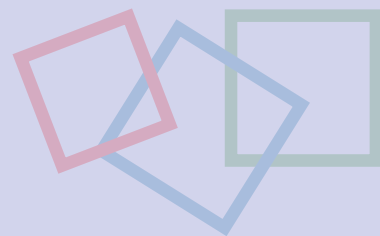
Direttore responsabile  
Mauro Nalato

Coordinatore del progetto  
redazionale  
dott. Eugenio Ambrosi

Segreteria di redazione  
Nicoletta Corradini  
Monica Morandini  
Chiara Zandigiacomo

Editore  
ANCI - 33100 Udine  
Piazza XX Settembre, 2  
Palazzetto Veneziano  
Tel. 0432 21374 - Fax 0432 507213  
e-mail: info@anci.fvg.it  
www.anci.fvg.it

Gli articoli firmati rispecchiano  
il pensiero dei singoli autori.  
La posizione dell'ANCI sui vari  
temi ed argomenti trattati nella rivista  
è unicamente quella contenuta nei  
documenti degli organi deliberanti.  
stampa: Menini - Spilimbergo (PN)



## 3 EDITORIALE

## 4 LA SFIDA DI BenchPA, ACCETTARE IL CONFRONTO SULL'EFFICACIA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

### CHE COS'È BenchPA

## 5 SVILUPPO DI UN PROCESSO DI BENCHMARKING E BENCHLEARNING FRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI LOCALI IN CARINZIA E IN ITALIA

## 6 L'ESPERIENZA DI FORSER NELLO SVILUPPO DEL PROGETTO

### IL PANEL: UNA RIFLESSIONE IN ITINERE

## 8 UN PANEL DI ESPERTI PER PREPARARE AL MEGLIO LA CHIUSURA DEL PROGETTO E RAGIONARE SULLE PROSPETTIVE DI SVILUPPO FUTURE

## 9 BenchPA PROJECT: UNA PROSPETTIVA SCOZZESE

## 10 IL BENCHMARKING TRA ENTI LOCALI: LEZIONI DA PRECEDENTI ESPERIENZE E SUGGERIMENTI PER IL PROGETTO BenchPA

BREVI NOTE SUI LAVORI DEL PANEL

### LE ESPERIENZE DEI COMUNI

NELL'ESPERIENZA DEL COMUNE DI UDINE,

## 12 LA PROSPETTIVA DI UNA MAGGIORE PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI TARVISIO

## 13 ANCHE UN'INDAGINE DI CUSTOMER SATISFACTION NELL'ESPERIENZA BenchPA DEL COMUNE DI TAVAGNACCO, MA NON SOLO

## 14 PROGETTO BENCHMARKING ENTI LOCALI: IL MIGLIORAMENTO A PARTIRE DAL CONFRONTO

### AUTONOMIE LOCALI E COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA

IL VALORE AGGIUNTO DELLA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA A LIVELLO LOCALE E REGIONALE

## 15 UNA TESTIMONIANZA DALLA CONCA TOLMEZZINA

## 16 LABORATORIO DI COLLABORAZIONE TRANSFRONTALIERA



UNIONE EUROPEA



Interreg Italia/Austria FESR  
2007-2013

L'OBIETTIVO È QUELLO DI DARE EFFICIENZA AI TERRITORI

## Le nuove tecnologie al servizio di un associazionismo innovativo

Ogni giorno leggiamo di attività imprenditoriali che se ne vanno all'estero. Spesso in Austria o in Slovenia. Anche i nostri giovani sempre più spesso prendono la strada dell'estero, visto che in Italia, e soprattutto in Fvg, prospettive ne hanno sempre meno. Ogni giorno ci sentiamo anche dire che uno dei motivi principali per cui le imprese se ne vanno e gli investitori non vengono nel Bel Paese, è l'eccesso di burocrazia e la lentezza esasperante della macchina pubblica.

Come dare loro torto? Gli stessi problemi li abbiamo noi amministratori comunali con la Regione e con i ministeri e enti statali. Passano anni per fare un'opera qualsiasi e gran parte del tempo se ne va per problemi di carattere amministrativo e burocratico. Per le carte, insomma. Da anni ci sentiamo ripetere che è il sistema Paese che non va e che in Italia è difficile, se non impossibile, fare impresa e anche amministrare.

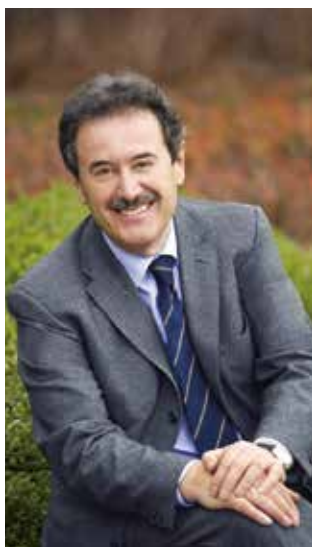
In Fvg, piccola regione stretta fra il potente Veneto e Carinzia e Slovenia, questa situazione è ancora più sentita. Il confronto è immediato e quotidiano. La vicinanza facilita la fuga di imprese dal Fvg.

Ma c'è un modo per rendere il Fvg più efficiente. Noi all'Anci lo abbiamo individuato ed è la riforma degli Enti locali che dovranno imparare ad amministrare in forma associata condividendo le reti informative. È la comunità intelligente, la smart community. Ci sono esempi nelle città metropolitana italiane; noi

però dobbiamo adattare questi modelli alla realtà del Fvg, immaginando questa regione una grande città metropolitana nella quale vengono salvaguardati i municipi come presidi a difesa delle identità e delle differenze di cui è ricco il Fvg.

Il progetto Interreg Italia/Austria BenchPA rientra in questo più vasto programma di riforma degli enti locali del Fvg. BenchPA è una metodica capace di valutare oggettivamente la qualità dei servizi erogati dagli enti locali. Un modo per misurare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa di tutti gli enti che ora ci è utile per confrontarci oggettivamente con i colleghi di Carinzia e Veneto. È il frutto del lavoro di tre anni di una ventina di Comuni di Fvg, Veneto e Carinzia, supportati dagli esperti e dai ricercatori di ForSer (lead partner) e delle università di Udine, Padova e con l'università di scienze applicate della Carinzia.

Grazie a questo progetto, che ha avuto al centro del lavoro l'utilizzo delle tecniche del benchmarking come strumento di valutazione e di apprendimento per gli enti locali sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini in un contesto transfrontaliero, ora avremo lo strumento scientifico per confrontare diverse realtà, sapremo cosa e dove intervenire e per i quali ringrazio tutti i soggetti che hanno partecipato al lavoro.



Mario Pezzetta

MARIO PEZZETTA

Presidente A.N.C.I. Friuli Venezia Giulia

# Premessa

## La sfida di BenchPA, accettare il confronto sull'efficacia dell'azione amministrativa

**I**l Progetto "BenchPA" che coinvolge la nostra Regione, col Veneto e la Carinzia, quale partner istituzionale, assieme a quattro amministrazioni comunali regionali, si dimostra straordinariamente interessante sia sotto il profilo tecnico – penso all'elaborazione degli indicatori di performance comparabili in un'ottica transfrontaliera oltre che interregionale – sia sotto quello politico. Offre infatti uno strumento di confronto tra indicatori di qualità oggettivi, che misurano, che 'pesano' il servizio erogato dall'ente locale e la percezione 'interna' (funzionari dell'ente e politici) ed 'esterna' (cittadini) di quella stessa performance.

Ci permette cioè di capire non solo se un servizio, ad esempio la mensa o il trasporto da/verso la scuola dei bimbi della materna, è efficiente, sicuro, adeguato nei tempi di fornitura, con un sufficiente tasso di copertura della domanda, accessibile e sostenibile economicamente, ecc., ma anche se i cittadini, i turisti o gli operatori economici che lo utilizzano lo percepiscono come tale. E, ancora, ci dice se questa percezione è vicina o lontana rispetto alla percezione degli amministratori e tecnici dipendenti del comune o dell'ente che eroga il servizio.

Questo raffronto è il cuore vero dell'efficacia dell'azione amministrativa che ci impegna ogni giorno sul campo. Qui possiamo verificare se le progettualità, le risorse economiche e umane, le ca-

pacità di governance, e, perché no, le idee innovative e i nuovi servizi 'funzionano' veramente. Perché – e qui entriamo nella politica – funziona quello che viene percepito come funzionante. Criteri oggettivi e soggettivi non sono scindibili.

È per questo che la mia attenzione è andata soprattutto alla fase del progetto dedicata alla Customer Satisfaction e all'originale scelta di utilizzare lo stesso questionario di valutazione sia per i cittadini, sia per i funzionari interni all'amministrazione responsabili del servizio, sia per i politici.

Naturalmente bisogna essere pronti al confronto e alla comparazione che porta con sé sempre un grado di valutazione. Ma non dobbiamo averne paura. Per migliorare è necessario trovare quello che non funziona e correggerlo e bisogna anche imparare dagli altri quando fanno meglio di noi. Per soddisfare le esigenze sempre più eterogenee e complesse che provengono dai nostri datori di lavoro, ossia i cittadini e le cittadine della Regione, è necessario misurarsi tra amministrazioni, tra regioni, tra regioni transfrontaliere e soprattutto tra politici, tecnici e cittadini.



Paolo Panontin

Avv. PAOLO PANONTIN  
Assessore regionale Friuli Venezia Giulia  
alla funzione pubblica, autonomie locali  
e coordinamento per le riforme,  
delegato alla Protezione civile

# Sviluppo di un processo di Benchmarking e Benchlearning fra pubbliche amministrazioni locali in Carinzia e in Italia



## OBIETTIVI

Il progetto ha il fine di migliorare l'azione della pubblica amministrazione locale nel contesto transfrontaliero Italia - Austria attraverso l'attivazione di processi di benchmarking e benchlearning tra le organizzazioni dei due paesi.

In particolare intende:

- migliorare la reciproca conoscenza circa il funzionamento dei sistemi amministrativi e di erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese, al fine di ridurre gli ostacoli amministrativi e culturali che rendono più difficile la cooperazione transfrontaliera
- promuovere il confronto e la diffusione delle buone prassi a livello transfrontaliero
- migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi offerti a cittadini e imprese
- promuovere la cooperazione fra enti locali nei due paesi con il fine di favorire l'adozione di "standard" comuni per la gestione dei servizi.

Obiettivo generale è lo sviluppo condiviso di un modello, di un approccio e di strumenti di valutazione della qualità dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche locali e di valutazione della *customer satisfaction*.

Il modello sarà sviluppato a partire da un'analisi comparata dei servizi offerti dalle amministrazioni locali del Friuli Venezia Giulia, del Veneto e della Carinzia paesi tenendo conto delle competenze attribuite ai diversi livelli di responsabilità.

Il confronto avverrà sia a livello di sistema paese (differenze legislative, amministrative, di gestione), sia a livello delle singole amministrazioni partner (modalità di gestione dei servizi).

## ATTIVITÀ

Il progetto è articolato in 5 *Work Packages*.

### WP01 – Project management e monitoraggio

La WP1 comprende le attività di *project management*, di gestione delle informazioni, collegamento con l'unità di gestione del Programma, e comunicazione.

### WP02 – Analisi comparata dei sistemi regolamentari e amministrativi; messa a punto della metodologia

Obiettivo della WP2 è predisporre una griglia di confronto dei sistemi di gestione, regolamentari e amministrativi delle autonomie locali nelle regioni Friuli Venezia Giulia, Carinzia e Veneto

Attività previste

- Realizzazione di un'analisi comparata dei sistemi di gestione, regolamentari e amministrativi delle autonomie locali nelle regioni Friuli Venezia Giulia, Carinzia e Veneto.
- Definizione del modello di analisi dei servizi e della *customer satisfaction* da utilizzare nelle fasi successive.
- Predisposizione di un glossario trilingue (italiano-tedesco-inglese) che conterrà la terminologia più utilizzata nei processi di cooperazione istituzionale cross-border.

### WP03 – Definizione sviluppo e messa a punto del modello di benchmarking e customer satisfaction

Obiettivo della WP3 è mettere a punto un modello condiviso di analisi e valutazione di efficacia ed efficienza dei servizi offerti a cittadini e imprese, di identificazione di buone prassi e di *customer satisfaction*.

Attività previste

A partire dai risultati della WP02, verrà progettato e testato il modello di *benchmarking* e di *customer satisfaction*.

- WP04 – Sperimentazione del modello e sviluppo a livello locale in alcuni casi pilota
- Obiettivo della WP4 è applicare e sperimentare il modello di benchmarking e *customer satisfaction* in ciascuna amministrazione locale partner per valutare i livelli qualitativi dei servizi e promuovere processi di miglioramento continuo.

Attività previste

- Sperimentazione del modello di analisi e valutazione di efficacia ed efficienza dei servizi offerti a cittadini e imprese all'interno delle rispettive amministrazioni.

### WP05 – Comunicazione, sistematizzazione, diffusione dei risultati del progetto

Obiettivo della WP5 è promuovere gli obiettivi e i risultati raggiunti nel progetto, favorire la diffusione e l'adozione del modello

Attività previste

- Progettazione e realizzazione di iniziative di comunicazione ed informazione.

- Organizzazione di eventi per favorire la diffusione del modello e la sua trasferibilità

## PARTNER

ForSer (Lead partner)

- Università degli Studi di Udine - Dipartimento Scienze Giuridiche
- Fachhochschule Kärnten
- Associazione Regionale Comuni del Friuli Venezia Giulia (ANCI FVG)
- Università di Padova - Centro interdipartimentale di ricerca e servizi "Giorgio Lago"

## PARTNER ASSOCIATI

- Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia - Direzione centrale Pianificazione territoriale, Autonomie locali e Sicurezza
- Regione Veneto Direzione Enti Locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti
- Comune di Tolmezzo
- Comune di Tarvisio
- Comune di Tavagnacco
- Comune di Udine
- Associazione dei comuni della Carinzia
- Città di Klagenfurt
- Comune di Dellach
- Comune di Bad Eisenkappel
- Comune di Bad Bleiburg
- Comune di Velden
- Comune di Auronzo
- Comune di Comelico Superiore
- Governo della Carinzia, Dipartimento 3 - Enti locali
- Comune di Sappada
- Comune di Belluno

## DURATA DEL PROGETTO

Inizio: 01.10.2010

Conclusione: 30.11.2013

## SITO PROGETTO:

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

## L'esperienza di ForSer nello sviluppo

In quanto Lead partner di progetto spetta a ForSer il compito di presentare "Bench-PA", il protagonista di questo numero del Nuovo Comune.

Un compito non facile se il risultato vuole essere diverso da far "scappare" il lettore davanti a spiegazioni tecniche o incomprensibili o comunque terribilmente noiose che solo forse gli addetti ai lavori riescono (ma non è sempre detto) ad apprezzare.

E' sulla base di questa riflessione che abbiamo deciso di presentarvi il *nostro* Bench-PA cercando di farvi parte della sua storia o ancor più delle sue origini che sono da ricercare proprio nella nostra regione Friuli Venezia Giulia e nei suoi comuni.

L'idea di Bench-PA ovvero dello SVILUPPO DI UN PROCESSO DI BENCHMARKING E BENCHLEARNING FRA PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI LOCALI IN CARINZIA E IN ITALIA è iniziata a maturare a seguito di una serie di progetti che ForSer aveva sviluppato all'interno di circa una trentina di comuni della regione, finalizzati all'analisi organizzativa degli enti per una potenziale riorganizzazione dei loro servizi. Nel corso delle varie presentazioni dei dati a funzionari e amministratori locali, una era la domanda ricorrente: "ma noi, il nostro comune, com'è rispetto agli altri?".

A questa domanda non era possibile dare risposte adeguate. Non esistono infatti banche dati di "misure" dei servizi; non esistono dati omogenei quindi comparabili e se esiste qualche riferimento non è relativo a "piccoli comuni" come



Il team ForSer, da sinistra: Daniele Gortan, Paolo Rosso, Milena Grion



I funzionari comunali ad un momento di formazione BenchPA (Paluzza, 17 maggio 2013)

quelli che caratterizzano la nostra regione.

Se non è possibile misurare, com'è possibile verificare se si è migliorati? Come si può valutare che si è fatto un passo avanti se non è nota la posizione di partenza e quale sia la meta? Soprattutto come ci si può confrontare con la posizione occupata dagli altri?

Da tutto ciò è nata la prima idea di *benchmarking* che avrebbe dovuto essere però prima di tutto un sistema adatto a piccoli e medi comuni e che permettesse il confronto in modo semplice, continuo e autonomo.

Obiettivo di questo sistema avrebbe dovuto essere quello di supportare i comuni a capire come poter migliorare "guardando" e "imparando" da chi ha trovato soluzioni più efficaci, ma anche di "condividere" e

mettere a disposizione degli altri le proprie competenze e buone pratiche. Un sistema di "*benchmarking*" come strumento di miglioramento dei servizi attraverso l'apprendimento.

I termini *benchmark* e *benchmarking* spesso vengono confusi. E' invece importante avere chiaro che: *benchmark* è un valore di riferimento, uno "standard" a cui un'organizzazione si riferisce per valutare le performance raggiunte e vederne l'andamento nel tempo rispetto a quel valore.

*benchmarking* è un concetto che va al di là del singolo dato per cercare di capire cosa ci sta dietro il dato, perché ci sono differenze nelle prestazioni ottenute. E' un processo di apprendimento che deriva dal confronto con gli

altri e di applicazione di questa conoscenza nella propria organizzazione per migliorare le proprie prestazioni.

Il *benchmarking* pone il focus su *come* migliorare i propri servizi e non sulla semplice loro valutazione. Questo corrisponde proprio al fine ultimo di Bench-PA. Fatte queste premesse cerchiamo ora di capire perché si è scelto di sviluppare un progetto transfrontaliero.

E' noto che la nostra regione è una regione frontiera e molto del suo territorio, quindi dei suoi comuni, si trova ad avere come "vicini di casa" dei comuni appartenenti a diversi ordinamenti e sistemi. Tuttavia i cittadini sono sempre più "cittadini europei" ovvero "abitanti/frequentatori" di aree che superano i confini geografici ed amministrativi e che dunque richiedono - giustamente - stessi livelli di servizi. Sono sempre di più i sindaci che si trovano infatti davanti a cittadini che chiedono perché non sia possibile avere servizi quanto meno simili a quelli dei loro vicini.

Il sistema di *benchmarking* avrebbe dovuto pertanto essere adatto a comuni piccoli o medi dove i dati disponibili sono pochi e non strutturati o disponibili in sistemi di controllo di gestione (troppo costoso da sostenere per i benefici possibili), ma anche:

- in grado di mettere a confronto tutti i comuni "vicini" quindi anche dislocati al di fuori dei confini regionali
- capace però di attivare anche un confronto "filtrato" in base a diversità geografiche o dimensionali, di settore.
- di essere utilizzato in

## del progetto

modo autonomo anche dal più piccolo comune, così da poter essere utilizzato come strumento di gestione dell'organizzazione senza l'intermediazione quindi di "enti amministratori" che impediscono un'elaborazione immediata dei dati e visione dei risultati.

Bench-PA è proprio tutto questo.

Per arrivare a tale risultato il lavoro svolto dal gruppo di progetto formato dai 5 partner operativi di Friuli Venezia Giulia, Veneto e Carinzia è stato molto e impegnativo. Mai prima di Bench-PA era stato sviluppato infatti un sistema di confronto "transfrontaliero" che funziona contemporaneamente in 3 lingue diverse (italiano, tedesco e inglese) e consente un confronto omogeneo con realtà oltre i confini regionali e nazionali.

E' importante sottolineare anche che sicuramente questo lavoro non avrebbe ottenuto i risultati raggiunti senza la preziosa collaborazione avuta dagli altri 13 partner del progetto rappresentati dai comuni dei tre territori coinvolti. A ogni fase ogni scelta e strumento sviluppato dal gruppo transnazionale è stato infatti discusso e modificato assieme ai comuni nei rispettivi territori e sono i loro contributi e suggerimenti pratici che hanno permesso di ottenere un sistema di benchmarking "degli Enti locali" e non "per gli enti locali".

Costruire insieme modello e sistema ha permesso inoltre ai comuni partecipanti di "assorbire" il concetto di *benchmarking* ancor prima di sperimentarlo.

Negli incontri congiunti or-

ganizzati fra funzionari dei comuni per discutere sulle diverse scelte di sviluppo del sistema, di confrontarsi e scambiarsi di esperienze ed idee è iniziato per tutti il processo di apprendimento alla base del *benchmarking*. Culmine di questo effetto-apprendimento originato dal confronto (*benchmarking*) è stato il momento formativo "transfrontaliero" organizzato lo scorso maggio a Paluzza presso la sede della regione Friuli Venezia Giulia.

Per la prima volta funzionari appartenenti a comuni di territori diversi si sono trovati a leggere i dati dei loro comuni che finalmente potevano essere messi a confronto. Ne è nato un dialogo che ha avuto come focus due domande: "*come fate voi a raggiungere quei risultati?*" "*Ci spiegate il processo che seguite passo passo per erogare quel servizio?*". In quel momento si è capito che il progetto Bench-PA aveva raggiunto il suo obiettivo!

Al fine di dare alcune indicazioni circa le basi di funzionamento del sistema, si riportano alcuni elementi chiave che lo compongono.

- **Matrice dettagliata delle norme e regolamenti relativi ai servizi analizzati** per un'analisi comparata dei sistemi legislativi e amministrativi, utili per la lettura e comprensione dei dati.
- **Glossario della terminologia rilevante** e una **traduzione trilingue** (IT-EN - DE) del significato tecnico attribuito.
- **Matrice unica e condivisa per descrivere i servizi**. I servizi analizzati e sperimentati sono 5:



Leopoldo Coen presenta il quadro giuridico di BenchPA (Paluzza, 17 maggio 2013)

gestione rifiuti, manutenzione strade, concessione permessi a costruire nuovi edifici (edilizia privata), Scuola dell'infanzia, Scuola primaria. Ogni servizio è stato suddiviso in sottoservizi e descritto in termini di: attività specifica, beneficiari, attività non incluse, fonti normative di riferimento, modalità di gestione, attività svolte dal comune, fonti di copertura.

- **Set di Indicatori** per misurare il servizio in termini di: qualità oggettiva, qualità percepita, costo, copertura del costo. Nella costruzione degli indicatori si è scelto di seguire la logica del "*good enough*" che riassume il concetto che il fine dell'indicatore e quello di aiutare il comune a individuare le differenze rispetto agli altri e dove, cosa può imparare dagli altri. L'indicatore deve dunque essere "rilevante" per il comune e utile a un processo di miglioramento quindi soprattutto in piccole realtà prive di sistemi di controllo di gestione è più utile che esso sia calcolato (e usato) anche se con dati non esatti al centesimo piuttosto che non averlo proprio.
- **Sistema di customer sa-**

**tisfaction:** realizzata su tutti i servizi oggetto di analisi attraverso un questionario on-line (<http://www.benchpa.eu/software/feedback/index.php?language=it>) che è richiesto di compilare ai cittadini e separatamente anche ai funzionari e gli amministratori responsabili del servizio analizzato proprio per verificare se la percezione circa la qualità del servizio di chi lo gestisce corrisponde a quella di chi lo utilizza.

- **Software dedicato** sviluppato ad-hoc per il progetto che funziona contemporaneamente in tre lingue su web ([www.benchpa.eu/software](http://www.benchpa.eu/software)) caratterizzato da un accesso multi livello per garantire massima flessibilità.

Un sistema di creazione di **report dei dati** immediato e a gestione autonoma per ciascun comune che consente di ottenere elaborazioni grafiche su istogrammi, a radar, o a palla consentendo una visione complessiva della situazione del servizio analizzato mettendo insieme i tre aspetti di efficienza, qualità oggettiva e qualità percepita.

## Un panel di esperti per preparare al meglio la chiusura del Progetto e ragionare sulle prospettive di sviluppo future

Il concetto di base del *benchmarking* si basa innanzitutto sulla disponibilità ad aprire la propria esperienza al confronto con altri soggetti, al fine di comprendere, prima, e decidere, poi, su quali elementi della propria attività (sia questa impresa, società di servizi, amministrazione pubblica o altro) si possa intervenire, sia in termini di punti di forza da cui trarre supporto che di debolezze da superare, per migliorarne il funzionamento, l'efficienza e l'efficacia di azione. Tutto ciò partendo dal confronto critico aperto con gli "altri" soggetti che operano nello stesso campo di azione.

Nello spirito di questo concetto guida, di base per il progetto BenchPA, verso la fase finale di sua esecuzione si è ritenuto utile e importante sviluppare un breve percorso di analisi critica e di approfondimento delle soluzioni inventate e sperimentate nel sistema messo a punto nel corso del progetto. Si è ritenuto utile realizzare tale percorso attraverso il confronto con altre esperienze e con punti di vista rappresentati da soggetti che sul tema della qualità dei servizi degli enti locali operano professionalmente in altri contesti e che si sono possibilmente già confrontati con lo strumento del *benchmarking* nel settore dei servizi pubblici.

Si è quindi ritenuto utile condurre tale confronto invitando alcuni soggetti esperti nel settore a costituire un *panel* ed organizzando quindi un incontro seminariale tra tale panel e i partner di BenchPA finalizzato all'analisi e alla discussione dei risultati di progetto, alla individuazione delle prospettive di sviluppo e alla valorizzazione dei benefici per le amministrazioni locali delle aree coinvolte.

Il workshop si è svolto a Pasion di Prato lo scorso 6 settembre 2013 riunendo per tale confronto gli esperti, selezionati da ANCI FVG, i full partner e due delle amministrazioni regionali partner (assente, per precedenti impegni, il partner carinziano). La discussione si è sviluppata in modo interessante e fruttuoso



Il panel al lavoro (Pasion di Prato, 6 settembre 2013).

grazie al fattivo contributo dei partecipanti che ha generato l'effettiva possibilità di trarre indicazioni utili, in base alle riflessioni e raccomandazione degli esperti del panel, per il futuro sviluppo di attività concrete derivanti dagli esiti del progetto.

Per guidare e facilitare la discussione si è ritenuto utile definire una struttura per lo sviluppo della discussione sostanzialmente suddivisa in due parti: una prima sessione dedicata alla presentazione e discussione del processo intrapreso nel progetto e dei risultati conseguiti e quindi una seconda parte della giornata di lavoro dedicata ad un confronto sulle prospettive di consolidamento e ulteriore sviluppo partendo da tali risultati.

Nello svolgimento della seconda parte della discussione, centrale per gli obiettivi che ci si era proposti dell'intraprendere questo percorso di riflessione interna al progetto, sono stati considerati e toccati vari aspetti rilevanti per l'adozione in modo permanente di un sistema di *benchmarking* per i servizi degli enti locali e di un relativo sistema di *customer satisfaction*, in particolare in un contesto transfrontaliero tra Italia e Austria:

- le sfide che stanno affrontando gli enti locali in una fase di pesante crisi economica generale e di messa in discussione del ruolo stesso e della funzione dell'ente pubblico locale, che comporta la necessità di intraprendere un percorso di cambiamento strutturale (associazioni, fusioni, unioni, ecc.) in cui la capacità di valutare le proprie performance procede

di pari passo che l'esigenza di individuare nuove forme organizzative, cooperative e associative per gli enti locali, soprattutto per quelli di più piccole dimensioni;

- la necessità conseguente di poter contare su strumenti più efficienti ed efficaci per misurare, su basi per quanto possibile obiettive, l'effettiva capacità di fornire servizi che corrispondano alle esigenze del cittadino in modo ottimale, dati forti vincoli che il contesto odierno pone all'operare degli enti locali (limitazione nelle risorse anche derivanti dal rispetto del cosiddetto "patto di stabilità", limitata disponibilità di risorse strumentali e umane, ecc.), consentendone il monitoraggio nel tempo;
- l'opportunità di avere a disposizione argomenti fattuali, fonti documentali e informazioni affidabili, che permettano di rendere più chiaro e trasparente il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino, e di orientare quindi in modo razionale le scelte di governo degli enti locali;
- la necessità di rendere più efficiente, se possibile basato su elementi di carattere più oggettivo, il rapporto tra l'ente locale, nell'esercizio delle sue funzioni costitutive, e il livello regionale dell'amministrazione pubblica, che costituisce l'interlocutore, l'erogatore di risorse primarie per l'ente locale, nonché il livello di definizione del quadro normativo di riferimento per i comuni;
- da ultimo, elemento saliente per

il contesto specifico di progetto, l'opportunità di stabilire collaborazioni, sinergie e costruire percorsi operativi comuni da parte delle piccole realtà comunali lungo il confine tra Austria e Italia. Si sono sviluppate nel tempo esperienze anche significative di collaborazione tra vicini, che però scontano la scarsa consapevolezza delle reciproche differenze e conoscenza delle possibilità di stabilire sinergie e dei vincoli reciproci. Da ciò l'ambizione e l'utilità di mettere a punto un sistema coordinato di confronto tra gli enti locali confinarli che sta alla base del progetto.

Dal lavoro del *panel* e dalle discussioni che si sono avute durante il seminario gli esperti sono stati chiamati a produrre dei contributi, in forma di relazioni scritte, che diverranno, opportunamente aggregate e rielaborate, uno degli apporti importanti per la chiusura del progetto e per la comprensione di quali ne siano le prospettive. Ciascun esperto è stato chiamato a produrre il suo elaborato partendo dalla propria esperienza precedente su processi di *benchmarking* degli enti locali, ponendo in evidenza alcuni aspetti salienti osservati nell'analisi dei risultati di progetto (set di indicatori, funzionalità della piattaforma informatica, approfondimento sulla *customer satisfaction*, coinvolgimento dei cittadini) e quindi proponendo una personale visione sulle prospettive di sviluppo del progetto analizzandone i risultati, i punti di forza e gli elementi di debolezza.

PAOLO ROSSO  
ForSer

Al momento della messa in stampa della presente pubblicazione il lavoro di redazione e sintesi degli apporti tecnici è in corso. I tre contributi qui proposti riportano le prime riflessioni e punti di vista di ciascuno degli esperti del *panel*, cui è stato chiesto di sviluppare in breve un proprio ragionamento ed elaborazione in base alla personale esperienza di partecipazione ai lavori del panel.



# BenchPA Project: una prospettiva scozzese

## Introduzione

L'Improvement Service (IS) è stato creato 10 anni fa per supportare il Consiglio scozzese nel miglioramento della qualità della vita dei cittadini aumentando le performance del Consiglio. Esistono 32 Consigli locali in Scozia, che coprono una popolazione di 5,3 milioni e forniscono una vasta gamma di servizi, come l'educazione scolastica, la sanità, i servizi culturali e ricreativi, la raccolta dei rifiuti ed i servizi stradali. L'IS lavora con tutti i Consigli e con il Governo scozzese nell'apportare cambiamento ed innovazione come parte di una più ampia forma di servizio pubblico.

## Benchmarking in Scozia?

Una buona parte della riforma dei servizi pubblici in Scozia sta rinforzando la gestione delle *performance* in tutti gli enti pubblici ed il *benchmarking* è diventato



Mark McAteer

un importante aspetto del programma di riforme. Negli ultimi 3 anni l'IS ha lavorato con i Consigli per sviluppare ed implementare un'unica struttura di *benchmarking* per tutti i Consigli scozzesi. Abbiamo elaborato dati di *performance* comparate, che coprono tutti i maggiori servizi, ed utilizzato queste informazioni per ottenere un miglioramento ed un apprendimento condivisi. In qualità di *project le-*

*ader* scozzese, mi è stato domandato di offrire supporto e consigli al progetto BenchPA. Al *workshop* di settembre a Pesian di Prato, durante il confronto, ho realizzato che ci sono sfide e soluzioni comuni che noi affrontiamo nel *benchmarking*.

## Fare un lavoro di benchmarking

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, per permettere la comparazione tra un certo numero di organizzazioni. In secondo luogo analizzare i dati per capire quanto efficacemente i servizi soddisfano tutte le dimensioni paragonate l'una con l'altra. Come terzo punto, capire i fattori esterni che influenzano la performance dei servizi pubblici – questi possono essere fattori politici, sociali, economici, demografici o geografici. Quarto, identificare quale servizio, una volta tenuto in considerazione gli elementi esterni, ha una performance più elevata ed in base a che cosa. In ultimo, condividere le buone pratiche identificate attraverso il *benchmarking* ed usarle per migliorare il modo in cui gli altri servizi operano.

## Un'agenda comune

Il *benchmarking* può apparire sorprendentemente semplice ma non è esente da sfide. A partire dal mio impegno iniziale con il progetto BenchPA, mi è stato chiaro che queste sfide sono state gestite in maniera simile a come fatto in Scozia. Entrambi i progetti portano alla conclusione che dati di com-

parazione perfetti non saranno mai raggiunti, pertanto avvicinare i dati alla miglior qualità possibile è sufficiente per parlare di miglioramento. In secondo luogo, il punto chiave è utilizzare i dati per imparare dai servizi con le maggiori performance e trasporre queste buone pratiche in altri servizi.

Successivamente, ottenere il coinvolgimento dello staff e dei politici all'interno dei processi è cruciale per ottenere il miglioramento. In Scozia pubblichiamo i dati di *benchmarking online*, affinché i cittadini possano accedervi e dare il loro apporto al processo di miglioramento, ma questo è un aspetto su cui BenchPA deve ancora decidere (è possibile visualizzare i dati scozzesi al seguente link <http://www.improvementservice.org.uk/benchmarking/>). In ultimo, abbiamo tutti capito che il *benchmarking*, di per sé, è un processo di apprendimento e che ha una natura iterativa.

Le tecniche di *benchmarking* potranno migliorare portando avanti pratiche come il progetto BenchPA, in cui il *learning by doing* è un aspetto fondamentale per il successo.

Complessivamente è significativo che due progetti indipendenti abbiano raggiunto conclusioni molto simili in riferimento al *benchmarking*. Entrambi hanno evidenziato che l'approccio può generare valore aggiunto nel miglioramento dei servizi e, tramite esso, l'aumento della qualità della vita dei cittadini, che è dopo tutto la ragione principale per la quale esistono i servizi.

MARK MCATEER  
Director of Governance  
and Performance Management

## ULTIMA ORA

In previsione della Final Conference di Udine, si sono tenuti a Villaco e Padova gli eventi conclusivi di BenchPA dei partner carinziani e veneti.



Luca Brusati e Patrizia Messina, Padova, 19 settembre 2013



L'evento conclusivo di Villaco, 12 giugno 2013

# Il benchmarking tra enti locali: lezioni da precedenti esperienze e suggerimenti per il progetto BenchPa

*I'll be your mirror*

*Reflect what you are, in case you don't know*

*(Sarò il tuo specchio)*

*Rifletterò quello che sei, nel caso in cui tu non lo sappia)*

Lou Reed and the Velvet Underground "I'll be your mirror"

Il *benchmarking* costituisce, accanto ai sistemi di valutazione e controllo interno basati su indicatori di performance, una delle modalità per organizzare nelle strutture pubbliche processi di 'riflessione' sull'andamento delle attività: insomma, ha l'ambizione di funzionare come uno specchio per indurre politici e

dirigenti (eventualmente assieme ad utenti e portatori di interesse) a discutere - sulla base del *learning* (apprendimento) derivante dal confronto con altri - dell'opportunità o meno di modificare il disegno e/o la gestione di progetti e politiche, magari adattando nel proprio contesto ciò che altri hanno già sperimentato.

Come ogni specchio, anche questi sistemi di comparazione hanno gradi di imprecisione, ma tuttavia - se ben costruiti - sono utili nell'indicare le tendenze della performance di un servizio.

L'attenzione a questa modalità nel nostro Paese ha condotto alla realizzazione di varie esperienze nel settore pubblico. In alcuni ambiti l'esigenza di controllo della spesa e dei livelli di prestazione ha condotto a sistemi continuativi di confronto (ad esempio, nella sanità e nel sistema universitario). Nel comparto degli

enti locali i progetti sono stati molteplici, ma non si è riusciti a dar loro continuità. Per questo, il progetto Bench PA ha il pregio di riproporre il tema, con l'aspetto distintivo costituito dalla carattere transfrontaliero dell'iniziativa, poiché coinvolge comuni di Friuli- Venezia Giulia e Veneto accanto a comuni della Carinzia.

Chi scrive ha coordinato nel passato, anche recente, iniziative analoghe; questo articolo costituisce l'occasione per riprendere una di queste esperienze e sottolineare alcune

## Brevi note sui lavori del Panel

La giornata è risultata molto proficua ed interessante, a partire dalla notevole professionalità di tutto il gruppo di lavoro (palesamente in evidenza durante le varie esposizioni): un progetto ben ragionato con un percorso di realizzazione del tutto convincente (molto apprezzabile, dal punto di vista di un practitioner, è stato l'approccio pragmatico *good enough*); prodotti di lavoro di ottima qualità; rappresentazioni grafiche innovative e accattivanti.

Sono emersi alcuni punti su cui ci si può soffermare:

### • Inserimento e validazione dati

Un punto debole nella catena di produzione delle informazioni risulta l'inserimento dei dati da parte dell'utente: al momento è un processo di data-entry manuale, senza particolari controlli. Dati dunque non validati o verificabili. Per ridurre il carico di lavoro da parte degli utenti, nonché per evitare errori di trascrizione (o, peggio, l'inserimento di dati falsificati), sarebbe utile costruire e pubblicare delle interfacce informatiche che potrebbero essere agganciate dai fornitori dei vari sistemi informativi comunali per consentire l'inserimento dei dati operativi



David Harris

già presenti nei sistemi informatici senza altri interventi.

### • Customer satisfaction

Si auspica l'integrazione dei dati sulla qualità percepita nella reportistica.

### • Analizzare il prodotto in un'ottica "commerciale"

Non ovviamente per motivi economici (i risultati sono beni pubblici), bensì per meglio capire come "vendere" i risultati ovvero per promuoverne la successiva diffusione (senza di che, il lavoro, per quanto ben fatto, rischierebbe di restare inutilizzato).

Tale analisi dovrà tenere in considerazione chi saranno i vari utenti del sistema e le loro esigenze, cercando di valorizzare al meglio il patrimonio di dati già raccolto. A solo scopo di esempio si considera che, aggiungendo dei "target di riferimento" agli indicatori, i dati presenti nel sistema potrebbero essere utilizzati nella redazione del Piano della Performance, della Relazione sulla Performance, del Bilancio Sociale, ecc. Questo contributo alla stesura di documenti (molti obbligatori per legge) sarebbe certamente gradito da tutti i Direttori generali e Segretari generali. Nel contempo si analizza la

reportistica - i grafici già presenti risultano molto ben fatti - organizzando dei report diversificati in funzione dell'utente, seguendo una logica *drill-down*.

### • Arricchire l'ambito d'intervento

Un'ulteriore considerazione riguarda l'ambito dell'intervento. Pur apprezzando che le diverse strutture e distribuzioni di responsabilità nei Paesi coinvolti ha impedito l'inclusione dei servizi socio-sanitari nel progetto, si deve comunque rilevare che tali servizi rappresentano tipicamente il 50% del budget. Dunque sarebbe alquanto utile incorporare questa voce nel progetto. Si ritiene che, a prescindere dell'ente erogatore incaricato (e il relativo livello nella gerarchia di governo - comune, provincia, regione...), sarebbe comunque possibile definire delle "unità elementari di servizi" con i relativi indicatori. Addirittura, una tale iniziativa di *benchmarking* potrebbe essere utile ad individuare il livello di governo e l'ambito territoriale ottimale per l'erogazione di questi servizi, mettendo a confronto i risultati (standardizzati) ottenuti dai diversi modelli esaminati. In un momento in cui si discute la riorganizzazione dei livelli di governo (in Italia) con il relativo riassetto delle competenze, l'arricchimento del dibattito con riflessioni *data-driven* sarebbe un contributo non indifferente.

DAVID HARRIS

Direttore generale Comune di Sassari



Giancarlo Vecchi

delle lezioni apprese.

Tra il 1997 e il 2002 il Dipartimento della funzione pubblica ha promosso la realizzazione di un progetto incentrato sulla comparazione delle performance di vari servizi tra le grandi città italiane. L'idea di fondo era che l'elezione diretta dei sindaci e l'introduzione nella figura del direttore generale inducessero queste due figure ad una maggiore attenzione per le misurazioni delle performance dei servizi, anche in chiave comparata. Inoltre, l'esperienza dell'Audit Commission inglese (oltre che quella dell'Urban Institute di Washington negli Usa) aveva sviluppato una base concetti e indicatori utili per convincere della fattibilità del progetto. Un gruppo di lavoro dell'IRS ha così coinvolto 12 grandi città italiane (Torino, Milano, Genova, Venezia, Trieste, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Catania, Palermo) e avviato le attività sulla base di un primo manuale che aveva definito gli indicatori di circa 150 servizi comunali. Su questa base sono stati costituiti: a) un comitato strategico costituito dai sindaci delle città e dalla direzione scientifica del progetto; b) un comitato operativo formato dai direttori generali; c) vari gruppi di lavoro che hanno coinvolto i dirigenti delle varie aree comunali. Quest'ultimo gruppo ha lavorato per circa sei mesi alla precisazione e alla selezione degli indicatori, sulla base degli elementi di omogeneità presenti. Nella pratica, il progetto ha comparato per alcuni anni circa 30 servizi, individuati dai comuni coin-

volti, poi ridotti ad una decina nelle ultime due annualità. Le caratteristiche dei rapporti di benchmarking sono state le seguenti:

- per ogni servizio sono stati individuate e rilevate misure su almeno quattro dimensioni: efficacia esterna (risultato per gli utenti), qualità, efficienza ed economicità; inoltre, una sperimentazione di rilevazione di qualità percepita mediante questionari autosomministrati è stata sperimentata separatamente (l'esperienza insegna che bastano tre/quattro indicatori per fornire una rappresentazione sintetica ma efficace delle performance di un servizio/funzione);
- per ogni indicatore sono state rilevate all'avvio del progetto tre annualità per ogni città; in tal modo ogni amministratore poteva contare su due modalità di analisi: i) l'andamento nel tempo del servizio nella propria organizzazione; ii) la comparazione con la situazione nelle altre città;
- sono state rilevate misure per servizi esterni e per servizi interni; quindi non solo indicatori per i servizi educativi o per le strade; ma anche per la gestione delle risorse umane, la gestione del bilancio (in particolare indicatori sulla sostenibilità del bilancio), la gestione delle entrate, il procurement, ecc.;
- la comparazione tra le città è avvenuto anche sulla base del calcolo di un indicatore complessivo, in grado di sintetizzare i valori dei vari indicatori utilizzati (basato su un semplice calcolo); in tal modo si è ottenuto il ranking annuale su ognuno dei servizi misurati.

Le lezioni derivanti dal progetto sono state le seguenti. La prima e più rilevante è che i sistemi di *benchmarking* trovano continuità solo nei contesti in cui si crea un interesse all'apprendimento nei sindaci e/o nei dirigenti. Senza attori interessati, questi

sistemi sono destinati all'oblio. A questo fine è necessario sottolineare l'importanza dell'utilizzo strategico delle misurazioni. La misurazione delle performance non si sostituisce alla decisione politica (che deve tener conto di molteplici istanze) ma ne costituisce un rilevante ausilio; così la comparazione non è finalizzata ad individuare solo le migliori pratiche, ma proprio la molteplicità dei servizi analizzati permette di sviluppare riflessioni sul posizionamento che è possibile perseguire considerando il mix di servizi da erogare e le risorse disponibili. In tal modo è utile l'analisi in serie storica per verificare la tendenza al miglioramento; e la comparazione con gli altri per considerazioni circa le modalità che permettono ad altre realtà di ottenere migliori performances (modalità ed obiettivi non necessariamente da seguire). Questa strategia ha mostrato in questo progetto, come in altri, che nessuna realtà eccelle o è la peggiore né considerando i vari servizi erogati, né considerando le varie dimensioni di analisi relativamente ad un singolo servizio; in altre parole, ogni organizzazione ha elementi da apprendere da tutte le altre. Qui sta l'essenza della trasformazione delle comparazioni in *benchlearning* (e cioè in apprendimento): è un supporto per la riflessione sulle migliori pratiche ma in funzione del posizionamento nell'ambito della varietà delle funzioni da espletare; una lezione importante in periodo di *spending review*, in cui un tema rilevante dovrebbe essere costituito non solo dall'individuazione di risparmi, ma anche dal taglio degli sprechi e dalla *cd. policy termination*, e cioè dal blocco di programmi inutili.

Un'ulteriore lezione che generalmente emerge da questi esercizi è costituita dal fatto che dalle misurazioni in serie storica e dalle comparazioni emergono situazioni dei vari contesti che generalmente non erano percepite come tali dagli

attori coinvolti; in altre parole, i dati spiegano gli obiettivi realmente perseguiti nei vari contesti. L'azione pubblica è condotta da una molteplicità di soggetti, ognuno dei quali conosce solo segmenti di queste attività; inoltre, la gestione dei servizi in ogni realtà dipende anche dalla storia e dalla specifica cultura organizzativa presente in ogni contesto; le sintesi derivanti dalle analisi di performance permettono di costruire un quadro che letteralmente rivela aspetti nuovi, magari intuiti dai singoli, ma ora basati su evidenze condivisibili. Anche per questi motivi, è opportuno che i rapporti di analisi siano accompagnati da approfondimenti che ricostruiscano in modo qualitativo, con il metodo della narrativa, le caratteristiche dei servizi e delle modalità gestionali presenti in ogni organizzazione.

Infine, tra le lezioni che riguardano il profilo tecnico, si sottolinea che per ottenere questi effetti di *learning* è necessario un significativo uso di risorse per rendere affidabili i dati rilevati; le amministrazioni sono dotate di molti dati ma pochi di questi sono utilizzabili direttamente a fini di comparazione. E' questa una delle maggiori criticità da affrontare.

L'esperienza del progetto di comparazione per le grandi città italiane è stato replicato in alcune occasioni anche per gruppi di piccoli comuni contermini. Mentre molti degli esiti sono stati simili, al di là della maggiore semplicità di attuazione, un ulteriore risultato è emerso: l'orientamento alla convergenza verso pratiche migliori da parte dei partecipanti. Un esito significativo, che in alcuni casi ha poi portato alla costituzione di associazioni intercomunali e di unioni tra comuni (cfr. l'esperienza dei comuni dell'Associazione pedemontana parmense).

GIANCARLO VECCHI

Politecnico di Milano e Istituto per la ricerca sociale - Milano

## Nell'esperienza del Comune di Udine, la prospettiva di una maggiore partecipazione dei cittadini

Il Comune di Udine ha intrapreso questo percorso a partire dall'anno 2011 attraverso il suo ufficio per il controllo di gestione, anche se un primo progetto di *benchmarking* con altri Comuni era stato avviato già dal 2004, in virtù della consapevolezza che un confronto temporale dei dati non fosse sufficiente a valutare le performance dell'ente. Un primo tentativo che ebbe però breve durata, soprattutto per le difficoltà legate al reperimento dei dati da parte dei diversi comuni, ma produsse comunque alcuni benefici per quanto riguarda il confronto fra le diverse modalità di erogazione dei servizi.

Nel 2010 si è poi presentata questa opportunità di partecipare ad un progetto strutturato di *benchmarking*.

Il percorso dell'individuazione degli indicatori è stato impegnativo. Inizialmente sono stati selezionati da parte dell'ufficio diversi indicatori per i quali è stato necessario un lavoro iniziale di descrizione per omogeneizzare le inter-

pretazioni con gli altri comuni. Anche per scongiurare il pericolo che il progetto si rivelasse autoreferenziale, i funzionari dei servizi sono stati subito coinvolti. La loro partecipazione è risultata sicuramente indispensabile, anche se con alcune difficoltà dal punto di vista organizzativo legate al rischio che il progetto venisse messo in secondo piano rispetto ad altre attività ritenute prioritarie.

Di particolare importanza sembra essere anche la fase del progetto dedicata al coinvolgimento dei cittadini-utenti tramite indagini di *citizen satisfaction*. Il passo successivo, soprattutto in un'ottica di miglioramento dell'erogazione dei servizi, dovrà essere quello di porre in relazione i dati relativi agli indicatori di efficacia/efficienza/economicità dei servizi con le rilevazioni della qualità percepita.

Un valido supporto in questo senso è sicuramente costituito dal software realizzato nell'ambito del progetto, strumento indispensabile nei



processi di pianificazione e controllo, nonostante siano state riscontrate alcune difficoltà di utilizzo del software per la necessità di immettere un grande quantitativo di dati da parte del personale addetto ai servizi oggetto di indagine (in un comune come il nostro ogni servizio ha diverse persone dedicate). In questo caso l'ufficio coordinatore ha ritenuto, per la complessità dei dati da inserire, di centralizzare questa fase di inserimento non delegandola ai referenti dei servizi. Sarebbe molto utile sviluppare ulteriormente il

software in modo da poterlo utilizzare anche per il controllo di gestione "interno", con la possibilità di monitorare e seguire tutti i servizi, e nello stesso tempo avere indicatori omogenei che consentano un confronto spazio-temporale con altre amministrazioni.

Più in generale, le criticità del progetto riguardano la lentezza e la difficoltà nel raggiungere il risultato finale, soprattutto a causa delle resistenze incontrate nel cambiamento dell'approccio all'analisi della propria attività. Un cambiamento che richiede sicuramente un forte impegno e che viaggia in parallelo all'impegno dell'attività lavorativa di ciascun dipendente. Tuttavia va segnalato che questa esperienza è riuscita a generare su questo tema un confronto e uno scambio di esperienze che contribuiscono alla crescita continua dei singoli e, di conseguenza, dell'organizzazione nel suo complesso.

PAMELA MASON

U.O. Statistica e Controllo di gestione

### L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI TARVISIO

Il Comune di Tarvisio è *partner associato* del Progetto BenchPA, un'iniziativa di cooperazione transfrontaliera finanziata dall'Unione Europea e dalla Regione Friuli Venezia Giulia che mira a confrontare le modalità di erogazione dei servizi degli enti locali italiani e austriaci.

Sono stati analizzati i seguenti servizi:

- gestione rifiuti
- manutenzione strade
- autorizzazione per la costruzione di nuovi edifici residenziali
- scuola dell'infanzia

• scuola primaria  
Nell'ambito di questo progetto si è deciso di chiedere il giudizio degli utenti sul servizio di raccolta dei rifiuti con l'obiettivo di capire meglio quali aspetti rispondano alle attese e quali invece debbano essere ripensati. Verso fine gennaio 2013 è stato spedito ad un campione di 907 cittadini un questionario di *customer satisfaction* con nota esplicativa del Sindaco. Circa 140 utenti hanno compilato il questionario *online* - *link nella home page* del Comune di Tarvisio - o in forma

cartacea.  
E' stato predisposto, verso metà giugno 2013 solo online, anche un questionario di *customer satisfaction* riguardante tutti i servizi analizzati.  
Oltre agli incontri istituzionali di Paluzza, Villacco e Udine, sono state effettuate diverse riunioni operative con il personale del ForSer sia presso la sede municipale di Tarvisio sia presso il ForSer di Pasian di Prato, anche insieme ai partner italiani e austriaci.  
Da tutti questi incontri è emersa la difficoltà del con-

fronto con gli enti austriaci per diverse cause, in primis la diversa organizzazione politica, amministrativa e soprattutto legislativa poi la difficoltà di accesso ai dati. Comunque l'analisi congiunta degli indicatori estrapolati dai dati raccolti e lo scambio di esperienze tra le regioni ed enti coinvolti hanno permesso un positivo confronto sulla gestione dei servizi erogati ed in particolare un'utile riflessione sulle possibilità di miglioramento.

FEDERICO VARUTTI

Dirigente Area Amministrativa

## Anche un'indagine di *customer satisfaction* nell'esperienza BenchPA del Comune di Tavagnacco, ma non solo

Nell'ambito del progetto Interreg IV Italia - Austria "BenchPA" un campione di contribuenti del Comune di Tavagnacco è stato coinvolto nell'indagine conoscitiva sulle modalità di gestione del servizio di raccolta dei rifiuti.

In un'ottica sempre più improntata alla trasparenza delle proprie azioni, l'Amministrazione ha infatti aderito con entusiasmo all'occasione offerta dalla partecipazione al progetto BenchPA e, nei primi mesi dell'anno, quasi 2.000 utenti, distribuiti tra famiglie e ditte private, sono stati invitati a partecipare alla valutazione di *customer satisfaction* sul sistema di raccolta e gestione dei rifiuti adottato cinque anni fa e meglio conosciuto nella realtà comunale con il nome di servizio "porta a porta".

L'invio dei questionari è stato effettuato su un campione casuale, pari al 25% del numero complessivo di contribuenti della tassa sui rifiuti (Tarsu) del Comune, in modo tale da assicurare la significatività statistica dei risultati. La valutazione ha ottenuto ben 417 risposte, pari a un tasso di risposta del 21% rispetto al numero di questionari inviati.

I dati raccolti, risultati anonimi così come richiesto dalla modalità di compilazione del questionario, hanno messo in risalto un giudizio della comunità che si è rilevato estremamente lusinghiero, tant'è che il voto medio complessivo è stato pari a quasi nove punti su dieci, con particolari apprezzamenti riguardo la cortesia degli addetti e il servizio di raccolta della frazione secca. Un giudizio più che positivo è stato riferito anche alle forme di comunicazione per la qualità delle informazioni rese al cittadino sui vari servizi attivati sul territorio (ad esempio riguardo la piazzola ecologica di Molin

Nuovo). Molti cittadini hanno espresso suggerimenti utili per apportare ulteriori migliorie al servizio e, facendo tesoro dei consigli pervenuti, a partire dal 1° giugno l'Amministrazione ha rimodulato la calendarizzazione dei servizi di raccolta di verde e ingombranti la quale è stata ottimizzata partendo dall'analisi della banca dati riferita alla raccolta di queste tipologie di rifiuto focalizzando l'attenzione sui periodi di maggiore concentrazione delle richieste registrate nel passato quinquennio.

La nuova modalità di conferimento - così come riorganizzata - e la soppressione della seconda raccolta del residuo secco hanno comportato un significativo risparmio del costo di gestione dell'intero sistema, quantificato in circa 200 mila euro annui.

Tra le criticità emerse, invece, l'unica evidenziata dal sondaggio è stata la mancanza della possibilità di prenotare via web i servizi di raccolta del verde, degli ingombranti e dei cartoni per le ditte.

Partendo dall'esperienza acquisita negli ultimi anni, frutto anche della collaborazione instaurata con il Dipartimento di Matematica e informatica dell'Università degli Studi di Udine, il Servizio Sistemi Informativi, in stretta sinergia con l'Assessorato all'Ambiente, ha proposto una soluzione basata sulle informazioni già presenti all'interno delle banche dati comunali e sui dati territoriali e ciò considerato che gli attuali sistemi informativi geografici su web (e più nello specifico webGIS), grazie alla disponibilità di risorse di calcolo potenti a basso costo e alle potenzialità di Internet, consentono oggi di realizzare soluzioni avanzate che solo pochi anni fa avrebbero richiesto investimenti economici molto significativi.



La soluzione proposta sfrutta l'architettura già in uso presso il Comune di un sistema webGIS che combina più software e tecnologie *Open Source*. Il lato server si basa su un sistema operativo Ubuntu, sul quale sono presenti le *web application* Geoserver, Glassfish mentre l'archiviazione dei dati si appoggia sul DBMS PostgreSQL con l'estensione POSTGIS. Il lato client è invece costituito da un insieme di pagine HTML, integrate mediante un CMS che, con un'interfaccia utente dinamica e *user-friendly*, permette l'interfacciamento asincrono a sorgenti di dati diverse. Inoltre, grazie all'analisi accurata dei dati e alla loro integrazione con quelli precedentemente gestiti, quali in particolare il viario comunale, è stato possibile georiferire sul territorio comunale le chiamate per descrivere una mappa delle raccolte.

Successivamente, attraverso un sistema web integrato che permette l'interazione fra i diversi utenti che si interfacciano con il sistema, si è inteso sviluppare un portale web che consente:

- ai *contribuenti* di prenotare le raccolte dei rifiuti al proprio domicilio e, successivamente, di ricevere le relative notifiche via e-mail;
- agli *operatori del Call Center* incaricato di raccogliere le chiamate telefonicamente di gestire le richieste di ritiro dei contribuenti e verificare tutte

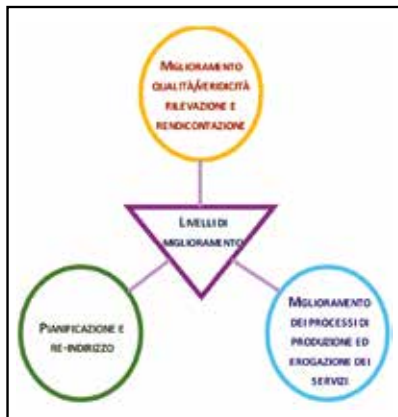
- le richieste inviate via web;
- agli *operatori dell'Azienda* che si occupa della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti per conto del Comune di recuperare l'elenco delle prenotazioni;
- agli *operatori del Centro di raccolta* di inserire e controllare le quantità e la frequenza del materiale ivi conferito;
- ai *dipendenti dell'Ufficio Ambiente* del Comune, oltre che di poter inserire e modificare le richieste di ritiro dei contribuenti, di occuparsi della gestione del servizio e di monitorare l'andamento qualitativo del servizio (analizzando, ad esempio, i dati raccolti attraverso diversi report grafici riassuntivi, oltre che con l'analisi diretta dei dati su tabelle e mappe).

Infine, grazie all'analisi accurata dei dati e alla loro integrazione con quelli precedentemente studiati e gestiti, quali in particolare il viario comunale, è stato possibile georiferire sul territorio comunale le chiamate per descrivere una mappa delle raccolte. Oltre all'attuale localizzazione delle raccolte e all'analisi della loro distribuzione sul territorio, è possibile pensare a funzionalità aggiuntive per l'ottimizzazione della determinazione dei percorsi dei camion utilizzati nella raccolta dei rifiuti.

ALESSANDRO SPINELLI  
Responsabile Area amministrativa

# Progetto benchmarking Enti locali: il miglioramento a partire dal confronto

Il progetto *benchmarking* comuni: "Il miglioramento a partire dal confronto", promosso dal Comune di Pordenone nell'ambito della rete per la diffusione del Controllo di Gestione negli enti locali è giunto alla quarta edizione. Della rete fanno parte 25 comuni (tra i 5 mila e i 52 mila abitanti friulani e veneti), per un bacino di oltre 490 mila residenti, oltre che l'Autorità portuale di Venezia (per i dettagli sulla rete si veda <http://www.comune.pordenone.it/it/comune/progetti/rete-cdg>).



rilevazione, dello stesso sistema di programmazione e controllo e dello stesso strumento di rendicontazione (l'applicativo gestionale GesPeg) consente, infatti, un più agevole lavoro di analisi critica degli indicatori basato sul confronto continuo.

Il progetto *benchmarking* si è posto diversi obiettivi:

- L'obiettivo principale del progetto è quello di costituire un laboratorio per la valutazione comparata della performance e del posizionamento dei comuni (per classi demografiche omogenee) rispetto ai principali parametri delle attività gestite al fine di favorire il miglioramento nella gestione dei servizi. In questo modo è possibile:
  - a) fornire ai "decisioni" degli enti nuovi strumenti di analisi;
  - b) rafforzare la governance dell'intero sistema;
  - c) favorire l'individuazione e la diffusione delle buone pratiche a beneficio del cittadino.
- Un secondo obiettivo cui è orientato il progetto è quello del miglioramento delle pratiche di rilevazione e rendicontazione. Il fatto di disporre di una medesima metodologia di

- Il progetto, infine, contribuisce ad aumentare il livello di trasparenza nella rendicontazione al cittadino dei risultati conseguiti dai diversi servizi dell'ente, migliorando il livello di lettura del rapporto esistente tra le risorse che la collettività mette a disposizione del comune e la capacità di utilizzo di tali risorse nell'erogazione dei servizi.

Le soluzioni adottate per la predisposizione dell'analisi, implementate nel corso degli anni, a volte hanno richiesto di sacrificare alcuni aspetti metodologici per ragioni di semplificazione e di facilità di reperimento dei dati (ad esempio la posta degli ammortamenti), tuttavia i criteri sono stati applicati in maniera omogenea e questo ha reso comparabili i risultati ottenuti. Le soluzioni utilizzate nell'impostazione del lavoro:

- Selezione di 150 indicatori di *performance* per monitorare tutti i principali servizi dell'ente (una media di tre indicatori per servizio), in genere un indicatore di costo e due indicatori di qualità.
- si è considerata l'intera spesa corrente degli enti (la fonte i rendiconti della contabilità finanziaria) in modo da garantire la massima veridicità delle informazioni fornite;
- sono state escluse le gestioni svolte per conto di altri enti dagli enti capofila (Ambiti sociali urbani, Aster, Convenzioni infra-comunali, ecc.);
- gli indicatori di *performance* sono stati raffrontati per fasce di enti omogenei calcolate sulla base

- dei residenti;
- per alcune attività è stata specificata la tipologia di servizio offerto al fine di garantire un raffronto omogeneo;
- per tutti gli indicatori è stata esclusa la posta degli ammortamenti.

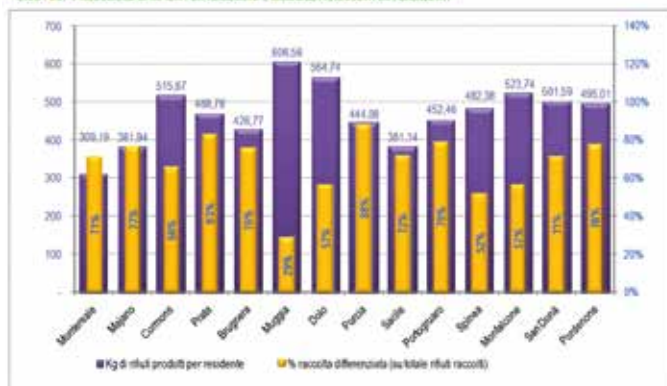
I servizi gestiti dagli enti sono stati classificati in quattro categorie:

- a) Servizi per il funzionamento amministrativo dell'ente;
- b) Servizi istituzionali al cittadino
- c) Servizi al cittadino
- d) Servizi economici a carattere produttivo.

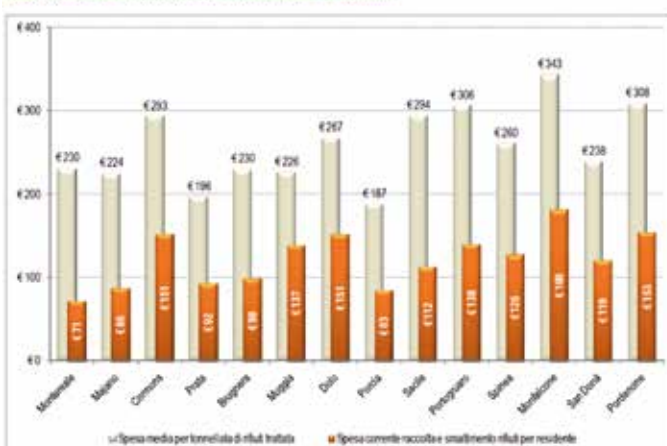
LORIS CANALE

Responsabile del Controllo di gestione e del Controllo strategico Comune di Pordenone

GRAF. 56: PRODUZIONE DI RIFIUTI PER RESIDENTE E INCIDENZA RACCOLTA DIFFERENZIATA



GRAF. 57: COSTO MEDIO PROCAPITE E PER TONNELLATA DI RIFIUTI TRATTATA



# Il valore aggiunto della cooperazione transfrontaliera a livello locale e regionale

Gli enti territoriali locali e regionali appartengono, per l'Unione Europea, alla categoria degli attori finali, ai quali spetta attuare nel concreto le politiche comunitarie. Dalle piccole località di campagna sino alle regioni metropolitane sono proprio loro a realizzare gli obiettivi della Comunità e le politiche interne nazionali a livello dei cittadini attraverso la loro mutua collaborazione, anche al di sopra dei confini, insieme alle autorità statali.

Solo a questo livello "basso" le cittadine ed i cittadini comprendono appieno la politica europea. Ciò vale in particolar modo per la cooperazione transfrontaliera a livello locale, che vede proprio gli attori locali quale motore di sviluppo.

Attraverso questa cooperazione a livello locale vengono creati dei valori aggiunti evidenti, di natura politica (contributo essenziale all'integrazione con i confini come luogo di incontro), istituzionale (par-

tecipazione dei cittadini, dei politici, delle associazioni, delle strutture in grado di lavorare al di sopra dei confini), economica (mobilitazione aggiuntiva di potenziali endogeni) e socio-culturale (la comprensione del vicino e la fiducia costruiscono dall'inizio un proficuo terreno transfrontaliero per l'economia, il commercio, la prestazione di servizi).

La cooperazione transfrontaliera genuina crea sempre un valore aggiunto per le iniziative nazionali, perché trasforma l'ambito di un confine in un punto d'accesso aperto e così facendo si crea da subito la massa critica per una cooperazione locale mirata come pure i suoi fondamenti economicamente sostenibili.

Questa viene espressa attraverso:

- addizionalità di Programmi e Progetti
- effetti sinergici aggiuntivi
- innovazione e ricerca comuni



Jens Gabbe

- effetti di spin-off derivanti dal superamento del confine
- nuove reti di collaborazione transfrontaliere, scambio di best practices
- efficiente gestione delle risorse attraverso il confine.

Tipici ambiti di lavoro per comunità territoriali locali, spesso in partenariato con le sovraordinate autorità regionali, sono:

- nuovi rapporti tra produttori e fornitori dell'economia nell'ambito confinario

- nuove opportunità e sbocchi per la cooperazione tra piccole e medie imprese
- creazione di piccole infrastrutture di confine (piste ciclabili, sentieri pedonali d'interesse turistico)
- sviluppo di un mercato del lavoro transfrontaliero con la creazione di nuove, ulteriori opportunità d'impiego
- formazione professionale bilingue
- rete transfrontaliera di trasporto pubblico locale (bus e treni) con tariffe uniche e orario comune
- recupero di linee ferroviarie dismesse
- strategie turistiche comuni
- definizione e sviluppo di una proposta culturale transfrontaliera, in particolare nei territori di campagna sprovvisti di grandi città
- creazione di più grandi territori d'ingresso per l'economia ed i servizi privati (massa critica) ad es. strutture di ricerca, istituti universitari, parchi industriali, etc.
- migliori opportunità di sfruttamento di investimenti pubblici (massa critica), ad es. impianti di depurazione, centrali idriche, impianti di smaltimento ed inceneritori, strutture sanitarie con dipartimenti specialistici transfrontalieri comuni, pronto soccorso e protezione civile, biblioteche (mobili)
- gestione sostenibile transfrontaliera di problemi ambientali e naturalistici.

## UNA TESTIMONIANZA DALLA CONCA TOLMEZZINA

La motivazione che ci ha spinto a partecipare a un processo di benchmark è stata quella di cogliere dalle esperienze di altre organizzazioni spunti di miglioramento a partire dalle prestazioni raggiunte. In modo particolare volevamo riuscire ad individuare proprio nelle realtà austriache, molto diverse dalla nostra dal punto di vista normativo e culturale, l'approccio metodologico e se le prestazioni raggiunte fossero più elevate, come questo possa essere calato nella nostra realtà.

Questo lavoro e questa valutazione potremmo iniziare ora a realizzarla interagendo direttamente con i partecipanti al progetto non appena si sarà completata da parte di tutti i partner la raccolta definitiva dei dati e conseguentemente delle prestazioni raggiunte. In questa prima fase che ci ha visto impegnati nella raccolta dei dati, l'esperienza si è ri-

levata molto utile poiché ha permesso per i servizi trasversali che vedono coinvolte aree diverse dell'organizzazione una valutazione integrata del servizio stesso, consentendo di prendere maggior consapevolezza da parte di tutti delle attività e delle criticità dell'intero processo, nonché la misura prestazionale nella sua totalità.

L'importanza degli indicatori e dei valori di performance come punto di partenza per riflettere sulla propria organizzazione interna, sui procedimenti. Un sistema che consenta di confrontarsi se pur con dei limiti con altre realtà che operano anche in altri contesti è uno stimolo per verificare se ci sono possibilità di migliorare la propria organizzazione interna ed applicare quanto fatto dagli altri nella propria realtà.

VANESSA GIORGIS ed ELENA ZAMOLO

## Laboratorio di collaborazione transfrontaliera

Nella primavera del 2006 amministratori locali del Friuli Venezia Giulia, rinunciando ad un comodo viaggio aereo, hanno aderito all'iniziativa promossa dalla Federazione regionale dell'AICCRE, sostenuta dalla regione, affrontando oltre 3.000 km su un pullman nel cuore dell'antico continente. Prima visita la singolare Euroregione Basiliensis, in Svizzera, incrocio a tre dato dalla cooperazione tra Svizzera, Francia e Germania; poi a Lautenburg in Francia a visitare l'Euroregione Pamina, con sede nei locali dell'ex frontiera tra Francia e Germania e infine visita alla più antica Euroregione d'Europa a Gronau, ai confini tra Olanda e Germania, ove dal 1958 opera l'Euregio. Di ritorno incontro a Bruxelles con Prodi e Zani al Parlamento europeo, visita al Comitato delle Regioni, alla sede della Regione Friuli VG e ad Aquisgrana puntata culturale nei palazzi di Carlo Magno.

Il viaggio studio rientrava nel programma di formazione dedicata ad amministratori e funzionari di enti locali

sulle problematiche europee, in vista dell'emanazione del Regolamento Europeo sui GECT (Gruppi europei di cooperazione territoriale), conseguito anche grazie al forte impegno dell'allora Presidente della Regione Riccardo Illy.

L'anno successivo, il 2007, in autunno, in occasione degli *Open days*, tenendo conto della positiva esperienza maturata nel 2006, replica per arricchire conoscenze, acquisire informazioni e continuare un confronto con esperienze di cooperazione transfrontaliera, visitando Euroregioni da decenni in attività, mentre da noi si avviavano i primi passi per la costituzione dell'Euroregione Adriatica.

La scelta temporale dei viaggi studio coincideva con l'avvio del periodo di programmazione comunitaria 2007-2013. Durante i *workshop* realizzati a Bruxelles vi è stata la concreta opportunità di approfondire con esperti Ue i contenuti e le modalità operative dei nuovi strumenti di finanziamento. Il viaggio prevedeva

che i partecipanti fossero accompagnati da funzionari regionali ed esperti che hanno animato i momenti di discussione e di dibattito, veri e propri "workshop in pullman", dedicati a scambio di idee, buone prassi e proposte progettuali.

Il secondo viaggio studio è stato preceduto da una serie di conferenze organizzate dall'AICCRE. Positiva la partecipazione di sindaci e amministratori neo eletti, giovani amministratori, sindaci e amministratori e funzionari degli enti locali del Friuli Venezia Giulia impegnati in progetti Interreg (Italia/Austria e Italia/Slovenia, Spazio Alpino, Cadses, Interreg IIIC), in progetti obiettivo 2 o in altri programmi e iniziative Ue.

Gli amministratori "portatori di esperienze" hanno potuto concretamente portare un reale contributo di approfondimento e verifica durante gli incontri con i rappresentanti delle Euroregioni visitate. La Pamina (Francia); Euregio (Gronau - Germania). Il viaggio studio ha quindi concretizzato una serie di incontri a Bruxelles: *workshop*

formativi/ informativi nella sede di rappresentanza della Regione Friuli Venezia Giulia a Bruxelles; incontro con l'assessore Franco Iacop e con funzionari della Regione (con attenzione particolare ai Fondi strutturali 2007-2013 ed al GECT); incontro con l'Europarlamentare Costa nel Parlamento di Bruxelles; incontro con funzionari di direzioni generali della Commissione europea; incontro nella sede del CCRE di Bruxelles e seminario al Comitato delle Regioni.

Ad ogni partecipante sono state consegnate dispense dedicate. La partecipazione era gratuita, salvo una quota d'iscrizione di 50 euro per ciascun partecipante. L'Aiccre, sentita la Regione, ha valutato le richieste di partecipazione, per la conseguente ammissione, dando la preferenza a sindaci e amministratori neo eletti (tornata elettorale di maggio 2007); giovani amministratori; sindaci e amministratori portatori di esperienze su progetti Interreg o finanziati da strumenti comunitari, con preferenza per coloro che non avevano già partecipato al viaggio studio svoltosi nel maggio/giugno 2006. Si è inoltre tenuto conto del criterio di rappresentanza territoriale assicurando la presenza di più Enti locali provenienti da tutte le province della Regione.

Si sono regolarmente tenuti seminari di studio e formazione programmati nell'Ufficio di collegamento della Regione Fvg a Bruxelles. Tra questi: scrivere progetti con il metodo partecipativo, relatore dr. Roberto Chiesa; la valutazione dei progetti, relatore Ivan Curzolo; il programma Europa per i cittadini, relatore un funzionario







della Commissione europea e uno dell'Aiccre di Roma; la cittadinanza attiva europea, relatore dr. Giustino Trinca. L'intenso programma ha visto anche una relazione dell'assessore regionale, Franco Iacop, sui temi della cooperazione transfrontaliera e sui nuovi strumenti finanziari 2007-2013. Si sono tenuti workshop tematici sul pullman che hanno coinvolto tutti i partecipanti su moderazione dei conduttori Giuseppe Napoli e Lodovico Nevio Puntin. Nella sede della Regione di Bruxelles, accom-

pagnati da Mirco Daffarra, sindaco di Ragogna, si sono svolti interventi su "La riforma della politica regionale. Programmazione 2007-2013", di Erika Busechian, "Gli aiuti di Stato e la politica regionale", di Giorgio Perini e Il protocollo "Insieme per l'Europa", di Giulio Papa. Preziosi accompagnatori si sono rilevati Piero Mussin, Funzionario regionale e da Daniela Peresson, esperta regionale.

Appare utile ricordare le considerazioni principali emerse durante le visite studio,

rinviano a quanto pubblicato sui temi "Euroregioni" e "Nuova Programmazione" nella EU News n. 23 e 24 del 2007.

In merito alla cooperazione transfrontaliera in atto nel nostro territorio regionale, sia sul versante austriaco che su quello sloveno, i vari interventi che si sono succeduti durante il tragitto in pullman consentono di illustrare il punto di vista degli Enti Locali rispetto ai "casi di successo" della cooperazione e agli ostacoli che ancora si frappongono al reale supera-

mento della barriera costituita dal confine.

### *Problemi, ostacoli alla collaborazione*

La prima criticità, più volte ribadita, e costituita dal fattore linguistico. Dai dati a disposizione sulla popolazione della regione Friuli Venezia Giulia è emersa la scarsa conoscenza della lingua del "vicino". Alcuni partecipanti hanno anche sottolineato come il tedesco e lo sloveno abbiano una scarsa attrattiva sui giovani, molto più sensibili all'apprendimento dell'inglese come lingua "veicolare". E' stata inoltre sottolineata la mancanza di una "politica linguistica delle aree di confine" da parte delle istituzioni scolastiche. Anche nei comuni confinari con Austria e Slovenia la scuola dell'obbligo propone, prevalentemente, il francese e l'inglese. Significativa per tutti e apparsa durante l'incontro con i rappresentanti della Regio Basiliensis, tra lingue del territorio e lingue straniere. Secondo questa concezione le lingue parlate da entrambi

segue a pag. 18



seguito da a pag. 17

i lati del confine andrebbero considerate globalmente come “lingue del territorio” e come tali insegnate a scuola, mentre le lingue straniere rappresenterebbero una scelta ulteriore per aumentare la competitività e le ciance comunicazionali degli allievi. Il secondo ostacolo a una fattiva cooperazione è costituito dalla scarsità di efficienti reti e infrastrutture di collegamento. Questo problema è sentito con particolare intensità sul versante sloveno lungo la valle dell’Isonzo. La visita delle Euroregioni ha dimostrato che un alto livello di cooperazione non può prescindere dalla facilità ed economicità di collegamento tra i due lati del confine.

#### *Esperienze di cooperazione consolidate nelle aree confinarie*

Gli amministratori di alcuni territori di confine, quali la provincia di Gorizia e, fra gli altri, i comuni di Tarvisio, Resia e San Giovanni al Natisone hanno illustrato le proprie esperienze consolidate di cooperazione. In particolare la provincia di Gorizia ha richiamato le esperienze di cooperazione in campo sanitario fra gli Ospedali di Gorizia e San Peter e gli studi di fattibilità in corso per la condivisione di altri servizi “sensibili” al cittadino, come i trasporti urbani, la raccolta e smaltimento dei rifiuti o la gestione delle risorse idriche. Il territorio del tarvisiano costituisce un esempio di cooperazione fattiva fra Amministrazioni locali di 3 Stati diversi. La cooperazione viene incentivata soprattutto in ambito sociale e culturale attraverso l’attività delle scuole e delle associazioni. Esiste, oltre a ciò, una forte sinergia sul piano economico, in particolare tra gli operatori turistici. Il piccolo comune di Resia ha “impara-

to” grazie alla cooperazione transfrontaliera a valorizzare le proprie peculiarità, identificando il patrimonio ambientale come risorsa chiave e partecipando attivamente alla collaborazione instaurata tra il Parco naturale delle Prealpi Giulie e il Parco del Triglav. Il comune di San Giovanni al Natisone, come gli altri comuni della valle, può vantare una familiarità storica con l’oltre confine, poggiata sugli scambi economici (facilitati in passato dalla possibilità di acquisto mediante il Conto autonomo, e rinforzata dallo svilupparsi di rapporti personali fra i cittadini e fra amministratori.

#### *Esperienze “di successo” in aree non direttamente confinarie*

I progetti Interreg IIIA attuati nel periodo 2000- 2006 hanno dimostrato che vi possono essere esperienze felici di cooperazione anche fra territori non direttamente confinari. Sono esemplificativi i casi dei progetti in capo ai Comuni di Terzo d’Aquilaia, Tavagnacco e Forgaria nel Friuli.

Il Comune di Terzo d’Aquilaia è stato Capofila di 17 comuni della bassa friulana in un progetto che ha visto quali partner e collaboratori transfrontalieri i comuni sloveni di Capodistria, Pirano, Isola d’Istria e Sezana. Il progetto mirava a far nascere il *cluster* culturale “Terre di Aquileia”, disegnando le rotte e i collegamenti che, nei secoli, hanno solcato il Mediterraneo avendo come centro Aquileia. Il Comune di Tavagnacco, anch’esso capofila di una *best practice* costituita dall’adozione di un innovativo strumento di pianificazione integrata di vallata, il Masterpal della Valle del Cormor. All’interno di questo “disegno di sviluppo territoriale” i vari Comuni hanno incanalato i finanziamenti



pubblici provenienti dalle varie fonti (provinciale, regionale, comunitaria, nazionale), raccogliendo sino ad ora una dotazione finanziaria di quasi 4 milioni di euro. I primi risultati sono già visibili, come il primo tratto della pista ciclabile (attualmente 35 chilometri) che collegherà i due lati del confine. Il Comune di Forgaria nel Friuli è titolare di due significativi progetti di collaborazione: un progetto culturale fra siti archeologici, e un progetto di cooperazione fra la Riserva naturale del lago di Cornino e il parco degli Alti Tauri. Filo conduttore delle tre esperienze è il grande “investimento” iniziale in termini di contatti e rapporti transfrontalieri. La vocazione “transfrontaliera” del Comune di Forgaria prende infatti le mosse da un precedente progetto Interreg IIA, mentre i comuni di Terzo d’Aquilaia e Tavagnacco hanno cominciato il processo di costruzione del partenariato già nel 2002. E’ stato possibile concludere, dunque, che anche i comuni non direttamente confinanti possono realizzare progetti di successo di cooperazione transfrontaliera; ad essi, tuttavia, è richiesto uno sforzo maggiore e una più lunga fase di pianificazione.

#### *I primi passi della cooperazione*

Oltre gli amministratori locali direttamente coinvolti in progetti già in corso di esecuzione,

il tema della cooperazione transfrontaliera ha suscitato grande interesse anche da parte dei Comuni che si affacciano per la prima volta a una dimensione sovranazionale. Rispetto a questi ultimi è stata richiamata l’importanza e la valenza propulsiva dello strumento del Gemellaggio, fortemente incentivato dall’AICCRE e sostenuto dalla Regione, mediante la LR 6/89 e dalla Commissione europea attraverso l’azione “Gemellaggi fra città” del Programma “Partecipazione civica”. La conoscenza reciproca fra i due comuni che sfocia in un patto di Gemellaggio garantisce una cooperazione “dal basso” basata sulla vicinanza tra cittadini, tra associazioni e sul rapporto, anche personale, tra gli Amministratori locali. I progetti di “Cooperazione istituzionale fra comuni”, finanziati da Interreg IIIA sia sul versante austriaco che su quello sloveno, costituiscono una naturale prosecuzione del percorso avviato con i Gemellaggi e sono destinati a creare, negli auspici dell’Amministrazione regionale che li ha promossi, un terreno fertile di rapporti e progettualità in vista del prossimo periodo di programmazione.

L’impressione più interessante rimasta tra i partecipanti è certamente quella avuta dai due incontri con i dirigenti e funzionari dell’Euroregio di Gronau. Di seguito si riporta il commen-



to del già vice presidente dell'ANCI del Friuli Venezia Giulia, Sindaco di Precenico, Giuseppe Napoli, con lo scrivente conduttore dei vari seminari itineranti.

### **EUREGIO, L'EUROREGIONE PIÙ ANTICA TRA GERMANIA E OLANDA**

#### **Cenni storici**

I Länder tedeschi Nordrhein-Westfalen e Niedersachsen e le provincie olandesi gelderland, Overijssel e Drenthe appresentano, ancora oggi un caso emblematico del processo di integrazione europea.

È qui, infatti, che nel 1958, per la prima volta in Europa, le regioni di frontiera hanno saputo cogliere il significato di questa loro caratteristica e, attraverso attente politiche di cooperazione transfrontaliera, hanno dato vita al primo territorio transfrontaliero europeo. Ed è proprio nel 1958 che in questa regione nacque la prima Euroregione: Euregio, dall'acronimo tedesco Europäische Region (ovvero regione europea). Con questo termine si volle sottolineare, da un alto, la volontà di riconoscersi in un unico territorio transfrontaliero e, dall'altro, do proporsi come attore attivo, come laboratorio per il processo di integrazione europea.

#### **Obiettivi**

La motivazione fundamenta-

le che spinse le autorità locali e la società civile ad unirsi in un ambizioso ed originale progetto di istituzionalizzazione della cooperazione transfrontaliera, derivava sostanzialmente dalla diffusa percezione che la presenza del confine, di una linea di frontiera sostanzialmente amministrativa, rappresentasse un'autentica barriera alle relazioni tra le due popolazioni e, quindi, comportasse dei notevoli disagi alla popolazione.

Inoltre, si intuì, già allora, come tali disagi accomunassero a tal punto le popolazioni la cui quotidianità era segnata dal confine, da renderle tra loro più simili che rispetto alle maggioranze nazionali di appartenenza.

#### **Le esigenze del territorio**

Questi problemi derivavano dalla sostanziale marginalità delle regioni di frontiera tedesche ed olandesi rispetto ai processi ed ai flussi socio-economici sull'intera Germania o Olanda. Nello specifico, una tale marginalità si rivelava soprattutto nella mancanza di infrastrutture adeguate tanto per i processi economico-produttivi che sociali (ovvero, trasporti), in una struttura economica piuttosto debole (basata pressoché interamente sull'agricoltura e sul settore tessile) ed in un livello di istruzione assai inferiore rispetto le medie nazionali dei due paesi.

#### **La razionalità della cooperazione**

Eppure, decidere di collaborare con i vicini non era certo facile. Il dare risposte congiunte a problemi che interessavano l'una e l'altra parte del confine accomunandone le necessità, non avveniva in un contesto storico-culturale a-problematico e neutro. Infatti, fu necessario passare dalla visione storica del vicino come nemico ed invasore (molte volte quella frontiera era stata varcata da eserciti invasori e l'ultima volta risaliva al 1940) a quella razionale dello stesso vicino come potenziale collaboratore per trovare sinergie nuove in risposta alle sfide del territorio.

#### **Bottom-up**

La spinta verso una maggiore integrazione proveniva sia dalle piccole unità amministrative periferiche, quali le municipalità ed i distretti dell'area confinaria, sia dalle associazioni e dal settore privato (ovvero, la società civile). In particolare fu determinante il ruolo giocato dai sindaci di alcune città tedesche che olandesi nel promuovere attività di cooperazione e nel ricercare gli strumenti giuridici sia a livello nazionale che nella nascente Comunità Europea. Infine, non va trascurato neppure il fatto che, come spesso accade laddove è presente un confine, esisteva già una certa tradizione di collabo-

razione tra comuni sia da parte tedesca che olandese. Il grande passo fu sostanzialmente quello di trasformare l'esistente collaborazione comunale intra-statale in collaborazione transfrontaliera. Determinante nella creazione di Euregio fu quindi la spinta dal basso.

#### **Il contesto: regionale, statale, europeo**

È però importante sottolineare che questo tipo di volontà e di approccio si sono potuti sviluppare grazie ad un contesto sociale, politico ed istituzionale favorevole sia per quanto riguarda gli stati nazionali (ovvero, Germania e Olanda) che, attivi nel processo di integrazione europea macro, non trovarono nulla in contrario a forme spontanee di integrazione a livello micro, e sia da parte delle nascenti istituzioni europee che hanno guardato da subito con interesse e curiosità questo fenomeno quale potenziale laboratorio di integrazione, regionalismo e sussidiarietà. La non ingerenza degli stati a livello centrale ha sicuramente facilitato la cooperazione, ma la grande forza dell'Euregio è derivata soprattutto dalla grande volontà di cooperare delle élites locali politiche ed economiche e della popolazione. all'Euregio di dotarsi di strutture e soprattutto di prassi che ne hanno resi possibile lo sviluppo e l'efficienza dell'azione.

#### **Soggetto di diritto pubblico: risultati aldilà della natura giuridica**

Sebbene Euregio sia nata in virtù di un accordo di diritto privato ed abbia operato all'interno del frame work operativo offerto da questo strumento giuridico, le capacità propositive ed operative dell'Euroregione sono andate ben oltre quelle garantite da un tale status.

LODOVICO NEVIO PUNTIN  
Membro direzione nazionale AICCRE

