

La qualità nella pubblica amministrazione: un possibile percorso operativo

Il 19 dicembre 2006 il Ministro per la Funzione Pubblica ha emanato la direttiva sulla rilevazione della qualità percepita dai cittadini al fine di promuovere, diffondere e sviluppare nelle organizzazioni pubbliche, attraverso periodiche rilevazioni, il principio della qualità dei servizi nell'ambito delle attività tipiche di una pubblica amministrazione.

Il tema della qualità in ambito pubblico trova sistematizzazione nell'art.1 del D. Lgs. n.286/1999 ove è disciplinato che le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotano di strumenti adeguati a:

- a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (*controllo di regolarità amministrativa e contabile*);
- b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (*controllo di gestione*);
- c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (*valutazione della dirigenza*);
- d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (*valutazione e controllo strategico*).

Obiettivo sostanziale è quindi favorire la costruzione di un modello organizzativo pubblico che, attraverso sistemi pianificati di controllo (secondo l'accezione anglosassone del termine ovvero *guida, orientamento*), faccia del miglioramento continuo, della riduzione degli sprechi e della soddisfazione dell'utenza interna ed esterna i punti nevralgici della pianificazione strategica e direzionale dell'Ente.

Anche la recente legge n.296/2006 (Finanziaria 2007), sulla scia delle precedenti leggi di finanza pubblica, ha ribadito per tutte le amministrazioni, sia statali che locali, un preciso mandato operativo ovvero quello di procedere con un efficace processo riorganizzativo, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, alla razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative. Razionalizzare in questo contesto significa innanzitutto *semplificare e ridimensionare*. Semplificare i processi e i procedimenti attraverso una analisi puntuale della catena del valore e ridimensionare gli organici nell'ambito di un percorso di reingenerizzazione delle attività, anche attraverso una puntuale valorizzazione delle competenze e dei sistemi tecnologici e innovativi

Ma quale struttura logica possiamo assumere come modello?

Il Common Assessment Framework (CAF), risultato di un processo di approfondimento del modello E.F.Q.M. in ambito pubblico, offre, attraverso l'*autodiagnosi*, un percorso possibile per il miglioramento organizzativo in chiave *qualità*.

I punti di forza del modello sono rinvenibili nei seguenti assiomi:

1. approccio diffuso e condiviso del metodo autovalutativo finalizzato al miglioramento continuo tra le componenti attive dell'organizzazione;
2. introduzione dell'autovalutazione periodica per la misurazione dei progressi organizzativi;
3. valutazione basata sull'analisi di fatti aziendali e non sulla percezione individuale.

Il modello si sostanzia, quindi, in un processo di autodeterminazione continua e di adattamento dinamico agli sviluppi organizzativi e sociali e necessita l'applicazione di alcune regole precise:

- il cliente è posto al centro dell'organizzazione e delle politiche organizzative;
- l'attenzione ai risultati è la condizione per operare secondo efficacia ed efficienza;
- il monitoraggio continuo della catena del valore dei processi è presupposto per gestire con flessibilità e razionalizzazione le risorse per la produzione degli output;

- la valorizzazione del personale quale fondamentale attore del processo di miglioramento e responsabile della qualità percepita.

Esso si fonda sostanzialmente sul seguente principio: «*La leadership, che si esprime attraverso politiche e strategie, gestione del personale, delle risorse e dei processi, produce soddisfazione dei clienti e del personale, offre un impatto positivo sul sistema sociale e quindi eccellenti risultati dell'Ente*». Cinque sono, quindi, i fattori abilitanti del modello ovvero le leve organizzative (*leadership, politiche e strategie, gestione del personale, delle risorse e dei processi*) a garanzia del miglioramento e dell'innovazione e quattro sono i fattori risultanti (*soddisfazione dei clienti e del personale, impatto positivo sul sistema sociale, risultati dell'Ente*) che devono essere costantemente monitorati dall'organizzazione per apprezzare il livello di qualità percepito dai clienti/utenti.

Ma quale definizione dobbiamo attribuire ai fattori che costituiscono l'architettura del modello? Vediamoli con ordine!

Leadership

Si può dire che ci sono tante definizioni di *leadership*. Bernard Bass nel suo Handbook on leadership del 1990 prova a raccoglierle.

Leadership è:

- una determinante dei processi di gruppo
- una dimensione della personalità;
- uno strumento per raggiungere i risultati;
- un esercizio di influenza
- una forma di persuasione;
- una relazione di potere;
- l'arte di avere seguito.

E' vero che *leadership* non coincide con *management*. Leadership significa influenzare, orientare, dirigere il corso, l'azione, l'opinione; in sintesi, quindi, gestire il cambiamento organizzativo attraverso la puntualizzazione, da parte della dirigenza, di valori che necessariamente dovranno condurre le politiche organizzative.

Ma tragaruardare il livello di leadership diffusa in un'organizzazione significa considerare quanto la dirigenza sta facendo per dare una direzione all'organizzazione, per sviluppare un sistema efficace di gestione delle componenti organizzative, per motivare il personale, per gestire i rapporti con i diversi *stakeholders*. Ogni miglioramento organizzativo presuppone, quindi, la definizione di valori-guida e di precisi obiettivi di miglioramento che dovranno caratterizzare i comportamenti e le decisioni dei vertici organizzativi. Non è possibile tralasciare questo *tempo organizzativo*, il modello ne risentirebbe di disorientamento e inefficacia.

Politiche e strategie

E' importante focalizzare l'attenzione sui portatori di interesse presenti e futuri rispetto alle attività della nostra organizzazione. Dobbiamo rilevare, quindi, quanto l'organizzazione sta facendo per ottenere informazioni sui bisogni della collettività di riferimento, per sviluppare, rivedere e aggiornare le politiche anche attraverso il coinvolgimento dei diversi *stakeholders*, per implementare efficaci strumenti di direzione strategica, di valutazione delle politiche pubbliche e delle performance dell'organizzazione a tutti i livelli.

Gestione del personale

Le risorse umane di una organizzazione costituiscono il volano per il cambiamento e il miglioramento organizzativo pertanto è opportuno rilevare ad opera della dirigenza quanto l'organizzazione sta facendo per pianificare, gestire e migliorare le politiche di reclutamento, di valorizzazione, di sviluppo, di motivazione e di responsabilizzazione del personale assicurando un

buon clima organizzativo e coniugando le attese degli individui con gli obiettivi dell'organizzazione. Il successo organizzativo non si apprezza solo dal punto di vista della qualità percepita dagli utenti esterni ma anche dal livello di soddisfazione del personale rispetto alle politiche di gestione delle risorse umane.

Gestione delle risorse

L'organizzazione avvia i propri processi operativi attraverso la combinazione ottimale di tutte le risorse disponibili pertanto è opportuno valutare in che modo l'organizzazione pianifica e gestisce le proprie risorse anche in termini di partnership al fine di sostenere le proprie politiche e strategie. I processi di miglioramento organizzativo presuppongono pertanto la verifica delle misure per sviluppare e implementare le relazioni con i diversi partner e i cittadini/utenti, per gestire e mantenere il livello di conoscenza dell'organizzazione, per assicurare una gestione finanziaria in linea con gli obiettivi strategici, per garantire un livello tecnologico e infrastrutturale in sintonia con la mission dell'organizzazione.

Gestione dei processi

La ricostruzione e il monitoraggio dei processi di un'organizzazione, sostenuta dalla volontà di eliminare tutte quelle fasi che non aggiungono valore alla catena produttiva e di valorizzare il personale attraverso una gestione improntata sulle competenze e sul potenziale, sono momenti fondamentali per organizzare la "macchina amministrativa" sempre più orientata al soddisfacimento del cittadino-utente.

La reingegnerizzazione dei processi è utile per almeno quattro ordini di risultati:

- una migliore ed ottimale allocazione e gestione delle risorse umane anche alla luce di una opportuna descrizione di ruolo e di competenze;
- una trasparente e condivisa articolazione del processo anche in relazione agli obiettivi di miglioramento assegnati dal management;
- un recupero della qualità delle prestazioni anche il relazione del miglioramento produttivo e gestionale;
- un monitoraggio sempre "costante" dello sviluppo del processo anche attraverso l'ausilio di opportuni strumenti informativi.

L'organizzazione deve, quindi, in ogni momento saper valutare come identifica, disegna e gestisce il miglioramento, anche attraverso il coinvolgimento dei cittadini/utenti e il ricorso a processi di innovazione tecnologica, sempre nell'ambito di un sistema di controllo direzionale per il monitoraggio degli obiettivi strategici coniugati alla vision aziendale.

Soddisfazione dei clienti

L'adozione di un modello improntato alla qualità non può disconoscere il fattore *soddisfazione* nella valutazione delle politiche pubbliche e delle performance. La verifica del grado di soddisfazione degli utenti/cittadini è presupposto fondamentale per allineare con flessibilità e contestualità le politiche e le strategie dell'azienda. A tal proposito, ciascuna organizzazione deve saper costruire una opportuna batteria di indicatori che favoriscono il monitoraggio dei risultati rispetto ai clienti. I risultati sotto controllo possono essere quelli relativi alla sfera dell'organizzazione nel suo complesso, al grado di coinvolgimento dei diversi stakeholders, alla qualità dei servizi resi.

Soddisfazione del personale

Con la Direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica in materia di benessere organizzativo del 24 marzo 2004, nell'ambito di un processo di miglioramento organizzativo, le amministrazioni sono invitate valutare e migliorare il benessere all'interno della propria organizzazione.

Le variabili critiche da monitorare per assicurare il benessere organizzativo e quindi una evidente soddisfazione del personale sono:

- *Caratteristiche dell'ambiente nel quale il lavoro si svolge;*

- *Chiarezza degli obiettivi organizzativi e coerenza tra enunciati e pratiche organizzative;*
- *Riconoscimento e valorizzazione delle competenze;*
- *Comunicazione intraorganizzativa circolare;*
- *Circolazione delle informazioni ;*
- *Prevenzione degli infortuni e dei rischi professionali;*
- *Clima relazionale franco e collaborativi;*
- *Scorrevolezza operativa e supporto verso gli obiettivi;*
- *Giustizia organizzativa;*
- *Apertura all'innovazione;*
- *Stress;*
- *Conflittualità*

Impatto positivo sul sistema sociale

La progettazione di un modello incentrato sulla qualità deve poter focalizzare la propria percezione anche nei riguardi della qualità della vita locale, dell'ambiente e del sistema sociale nella sua globalità.

L'attenzione è quindi posta sugli effetti generati dalle politiche pubbliche sulla società e sugli attori sociali.

Risultati dell'Ente

Con la Direttiva del 16 marzo 2006 in materia di rendicontazione sociale, il Dipartimento della funzione pubblica ha inteso promuovere, diffondere e sviluppare nelle amministrazioni pubbliche un orientamento teso a rendere accessibile, trasparente e valutabile il loro operato da parte dei cittadini, mediante l'adozione del bilancio sociale. Il bilancio sociale è definibile come il documento, da realizzare con cadenza periodica, nel quale l'amministrazione riferisce le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali ed operativi.

Tale strumento può contribuire a migliorare:

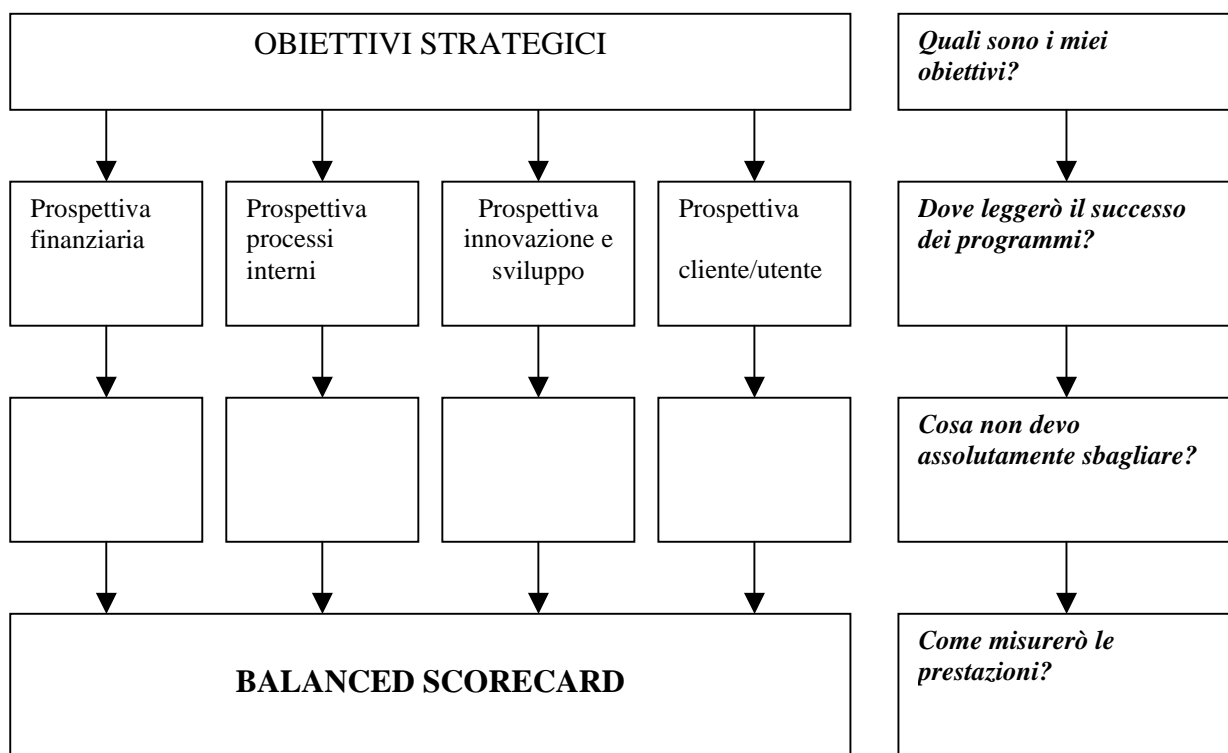
- la dimensione contabile, in quanto può integrare e rivitalizzare il sistema di rendicontazione dell'uso delle risorse economico-finanziarie già adottato secondo le diverse discipline normative vigenti;
- la dimensione comunicativa, ponendosi, per il suo contenuto, al centro delle relazioni con i portatori di interesse;
- la dimensione della responsabilità politica, poiché si inserisce nel sistema della rappresentanza, attraverso una maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche e una possibilità di valutazione della capacità di governo;
- la dimensione di funzionamento, in quanto responsabilizza le amministrazioni alla sostenibilità della spesa pubblica, anche con riferimento ai nuovi vincoli posti dal patto di stabilità europeo e dalle azioni di risanamento del deficit pubblico;
- la dimensione strategico-organizzativa, come strumento efficace per riorientare, nell'ottica del cittadino, i processi di pianificazione, programmazione e controllo e per ripensare l'assetto organizzativo dell'ente;
- la dimensione professionale, in quanto orienta l'organizzazione del lavoro alla consapevolezza e al miglioramento dei risultati prodotti per i destinatari, valorizzando e sviluppando le competenze e le professionalità e fornendo nuove occasioni di motivazione e di responsabilizzazione degli operatori.

Per favorire un approccio proteso a rilevare il grado di raggiungimento degli obiettivi aziendali, anche nell'ambito di processo di rendicontazione e di pianificazione, la misurazione delle performance potrà avvenire sulla base della metodologia "Balanced scorecard" (BSC) ovvero una modalità di controllo da utilizzarsi per descrivere, attuare e gestire la strategia dell'Ente allo scopo

di tradurre gli obiettivi strategici in un serie di misure della prestazione. L'individuazione pertanto del valore attribuibile ad ogni obiettivo sarà conseguito attraverso la valutazione di quattro prospettive:

prospettiva finanziaria	per avere successo come dobbiamo gestire le risorse finanziarie?
prospettiva dei processi interni	per soddisfare i nostri utenti in quali processi dobbiamo eccellere?
prospettiva di innovazione e sviluppo	per realizzare i nostri obiettivi come sosteneremo la capacità di cambiamento e di miglioramento?
prospettiva del cliente/utente	per realizzare gli obiettivi come dobbiamo apparire agli occhi degli utenti?

L'Ente dovrà, in sede di pianificazione strategica, individuare le prospettive attraverso le quali è generato il valore per la comunità di riferimento ovvero dovrà poter rispondere alle seguenti domande che diverranno gli elementi chiave per la naturale correlazione con il sistema di valutazione del personale:



Il modello pone due principi al centro della dinamica operativa finalizzata al miglioramento e alla qualità dei servizi.

Il primo è quello dell'autovalutazione e del confronto. Ogni processo riorganizzativo deve poter trovare una condivisione non solo negli aspetti realizzativi ma anche negli aspetti di analisi delle criticità e dei punti di debolezza, con particolare riferimento anche agli effetti positivi e/o negativi derivanti dall'esterno.

Il secondo è legato ai contenuti del modello che si sostanzia nel complesso di due blocchi d'azione. Uno riferito ai fattori abilitanti attraverso i quali attivare un processo di miglioramento e l'altro riferito all'insieme dei risultati da monitorare per apprezzare il valore e la qualità delle politiche e delle strategie adottate.

Le organizzazioni di successo sanno che l'eccellenza e lo sviluppo durevole nell'ambito della produzione di buoni servizi ai cittadini e alla società passano attraverso la combinazione e l'ottimizzazione dei fattori abilitanti monitorati mediante la chiave dei risultati.

A tal proposito è interessante analizzare il “modello Botkyrka” (www.botkyrka.se) realizzato presso l'omonimo comune situato nella Svezia meridionale.

maggio 2007

Dr. Claudio Geniale