

I. COSA E' UTILE SAPERE PRIMA DI APPLICARE IL CAF

I.1 Gestire la qualità delle organizzazioni

Dalla qualità dei prodotti e dei servizi alla qualità dell'organizzazione

Nel tempo le organizzazioni (prima quelle del settore privato, che competono sui mercati, poi quelle del settore pubblico) hanno acquisito la consapevolezza che la qualità dei risultati è frutto della qualità dell'organizzazione e hanno quindi focalizzato l'attenzione su quest'ultima estendendo i concetti della qualità dai prodotti e servizi alle strutture organizzative. Come qualità dei prodotti e dei servizi significa "adeguatezza all'uso", così qualità dell'organizzazione significa sostanzialmente "adeguatezza ai propri fini". In un contesto di continuo cambiamento, tale definizione implica sia la capacità di individuare gli obiettivi giusti in relazione ai fini, sia raggiungere tali obiettivi con il minimo di scostamenti e il minimo uso di risorse.

Il concetto di qualità si è evoluto nel tempo: si è passati progressivamente dal "controllo della qualità" (evitare non-conformità/difettosità nell'esecuzione), all' "assicurazione della qualità" (assicurare, attraverso azioni preventive sul sistema e sui processi, che la progettazione/esecuzione/consegna del prodotto o del servizio sia corrispondente alle attese degli utenti), al "miglioramento continuo" (che copre sia l'esigenza comune di adeguarsi a un contesto che muta mirando a prestazioni più alte, sia le scelte di chi vuole essere fra i migliori).

Una tappa importante in questa evoluzione è rappresentata dall'anno 1987, anno in cui nascono due modelli di qualità che avranno grande influenza sugli sviluppi futuri: il modello americano Malcolm Baldrige, e un modello internazionale, in forma di norma: le Norme ISO 9000 relative ai sistemi di gestione per la qualità.

Il primo nasce nel contesto della più fiera competizione (auto, elettronica) e quindi ha per fine ultimo la competizione nella soddisfazione dei clienti; il secondo nel contesto dei rapporti B2B e B2A (Business To Business e Business To Administration) e quindi ha come fine principale l'assicurazione che ciò che viene consegnato ai clienti corrisponda a ciò che è stato pattuito. La "certificazione del sistema qualità", innescata dalla Norma ISO 9000, tende a dare una garanzia a priori ai clienti "Business" e "Administration" che l'organizzazione che si sceglie come fornitore, o come partner, ha le caratteristiche di sistema per generare una qualità soddisfacente.

Accadde dunque che, mentre l'intero mondo industrializzato era mobilitato sul tema della qualità a seguito dell'offensiva giapponese, venissero contemporaneamente offerte al mercato due visioni di qualità.

Il resto è storia dei nostri giorni, in particolare la progressiva estensione dei concetti e dei metodi della qualità (il quality management) ai servizi e alla pubblica amministrazione

I modelli per la gestione della qualità

Per gestire un'organizzazione e per renderla sempre più adeguata ai propri fini, è utile fare ricorso a "modelli". I modelli sono rappresentazioni semplificate di realtà complesse, create ai fini di una loro più facile comprensione e gestione. I modelli di gestione sono molteplici e si caratterizzano in relazione al loro fine. Nelle amministrazioni pubbliche, ad esempio, si incontrano modelli per la gestione dell'innovazione, per la gestione economico finanziaria, per la gestione dei progetti e dei processi, per la valutazione dei progetti (ex ante – in itinere – ex post), per la valutazione dei dirigenti, per la gestione dei processi formativi, per la valutazione dell'apprendimento ecc. Per ciascuno di essi il modello cercherà di rappresentare le dinamiche specifiche, evidenziando i fattori critici in relazione ai fini e ignorando altri fattori che non sono – o sono poco – rilevanti.

Anche nel campo della gestione per la qualità è utile avere dei modelli, cioè degli schemi rappresentativi delle dinamiche organizzative. I modelli per la qualità non fanno altro che rappresentare tali dinamiche attraverso la relazione fra le variabili organizzative critiche (spesso chiamate "Fattori abilitanti) e gli obiettivi/risultati di performance che l'organizzazione si propone di raggiungere. Le due tipologie di modelli più importanti oggi sono: i modelli "normativi" (tipica la Norma ISO 9001) e quelli finalizzati al miglioramento continuo (tipici i Modelli TQM – Total Quality Management - o di Eccellenza).

Quando il fine è standardizzare metodi di gestione, criteri di giudizio, misure, linguaggio fra organizzazioni che si relazionano fra loro (o fra le funzioni di una stessa organizzazione), il modello assume carattere normativo. Si possono avere norme sui sistemi di gestione a livello di organizzazione (norme interne), a livello di settore, ai livelli nazionale e internazionale. La Norma ISO 9001, ad esempio, è internazionale ed è nata per dimostrare, attraverso la certificazione, la capacità dell'organizzazione di generare qualità, ai fini di armonizzare i rapporti di fornitura fra aziende e fra queste e le pubbliche amministrazioni.

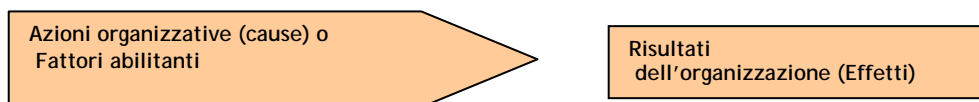
Se l'organizzazione fosse un sistema meccanicistico, le regole e le procedure sarebbero sufficienti per raggiungere i livelli di qualità voluti. Essa è però un sistema socio-tecnico, dove le persone sono la componente dominante. Regole e procedure sono sempre necessarie, ma non sufficienti per assicurare la qualità dei risultati e ancor meno il miglioramento continuo. La qualità basata su norme aiuta a dotare l'organizzazione di solide fondamenta; tende a "mantenere la casa in ordine", a stabilire l'insieme delle regole, procedure e processi che garantiscono rigore, disciplina, risultati ripetibili. Su tali solide fondamenta si può costruire ancora.

Quando il fine è mantenere e migliorare nel tempo l'adeguatezza ai propri fini, per emergere dalla media, si devono usare modelli TQM, o di eccellenza. Mentre la qualità normata può essere delegata a tecnici con adeguate competenze, il TQM richiede l'impegno diretto del vertice. Ed è il vertice che deve identificare i giusti equilibri per l'organizzazione (quando si parla di vertice ci si riferisce non a un apice isolato, ma possibilmente a un team di vertice).

E' perciò importante sottolineare che i modelli TQM (come EFQM e CAF) devono essere intesi come strumenti manageriali, che aiutano a gestire in qualità l'intera organizzazione. Essi possono comprendere, quando il management lo ritiene necessario, l'uso delle Norme ISO 9000, con o senza certificazione formale, per garantire (nell'intera organizzazione o più spesso in una sua parte) che certi risultati siano raggiunti con un elevato grado di affidabilità (ad esempio là dove la vita, la salute e la sicurezza delle persone è fondamentale, o dove lo è il rispetto rigoroso dei tempi, o la sicurezza di beni importanti).

Esistono diversi modelli di TQM, nazionali o regionali (Deming in Giappone, Malcolm Baldrige negli USA, EFQM e CAF in Europa). In funzione dell'obiettivo prioritario per cui sono nati – tipicamente stimolare la competitività dei rispettivi sistemi socio/economici - si sono sviluppati e diffusi dapprima in ambito premiale, ma si sono poi evoluti in modelli per il miglioramento attraverso l'autovalutazione. Anche questa è una visione limitativa, perché in realtà si tratta di modelli per la gestione, utilizzabili in ogni fase delle attività dell'organizzazione.

L'utilità dei modelli di TQM risiede nella loro funzione di "bussola" per aiutare il management a trovare le vie che guidano all'eccellenza. Nelle loro rappresentazioni grafiche, i modelli moderni aiutano a comprendere i meccanismi organizzativi e le relazioni causa/effetto fra fattori/azioni organizzative e risultati.



L'uso di tali modelli (o di modelli derivati da essi) si sta estendendo ai sistemi pubblici, col fine di rendere tali sistemi più efficaci (migliorare la qualità della vita delle persone e razionalizzare i rapporti fra le organizzazioni - profit e non profit - che le persone creano) e efficienti (contribuire all'economicità del sistema). Il CAF è un esempio di tali modelli. Derivato dal modello EFQM, nato in origine per essere applicato dalle imprese, il CAF è stato definito a livello europeo allo scopo di essere utilizzato da qualsiasi tipologia di amministrazione pubblica.

Un metodo per ottimizzare la gestione

Affinché i modelli possano portare un vantaggio strategico ed organizzativo è necessario che vengano utilizzati nel contesto di un "Ciclo PDCA" (Plan-Do-Check-Act). Il modello rappresenta la bussola, che suggerisce "dove" indagare, dove agire, dove misurare. Per capire "come" indagare, agire, misurare occorre dotarsi degli strumenti culturali necessari, relativi alla pianificazione, l'esecuzione, la verifica, il miglioramento, occorre cioè acquisire le conoscenze e competenze organizzative e tecniche tipiche del TQM. Se il modello aiuta a trovare la direzione, il Ciclo PDCA raffigura il metodo di lavoro che consente di raggiungere gli obiettivi. Il ciclo PDCA non è altro che un modo per razionalizzare la gestione dell'organizzazione, attraverso la definizione della sequenza ottimale delle attività:

1. chiara definizione degli obiettivi che si intende raggiungere, partendo dalle esigenze dei destinatari cui tali obiettivi si riferiscono. Questa fase è identificata con la lettera P, che sta per "Plan" (Pianificazione);
2. esecuzione delle attività pianificate attraverso una corretta progettazione e gestione dei processi, monitorata dagli opportuni indicatori. Questa fase è identificata con la lettera D, che sta per "Do" (Esecuzione);

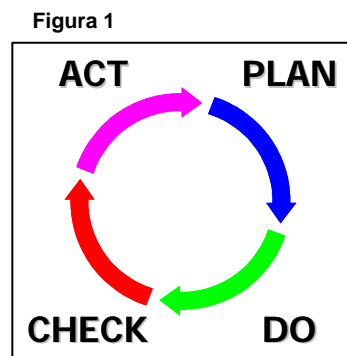
3. verifica del risultato della pianificazione ed esecuzione, a fronte dei riferimenti assunti (obiettivi, confronti con gli altri, trend). Questa fase è identificata con la lettera C, che sta per "Check" (Verifica);
4. adozione delle azioni conseguenti: correzioni, miglioramenti, stabilizzazione sui nuovi livelli di performance. Questa fase è identificata con la lettera A, che sta per "Act" (Azioni).

Raramente si incontra una gestione di tale tipo, soprattutto fra le amministrazioni pubbliche. Normalmente è prevista una fase di pianificazione (Plan) ed una fase di esecuzione (Do): una sequenza incompleta che non può garantire una qualità dei risultati sostenibile. Se si vuole crescere, apprendere dall'esperienza, migliorare, è necessario aggiungere le fasi "Check" (verifica, autovalutazione) e "Act" (azioni conseguenti). Infatti solo se, dopo avere pianificato ed eseguito, si fa un'analisi delle cause degli scostamenti fra il realizzato e l'atteso, si mettono in luce le debolezze, si migliora, si apprende.

Il ciclo PDCA viene definito "euristico", perchè parte dalla constatazione pragmatica che ogni progresso non si raggiunge in un colpo solo, ma attraverso approssimazioni successive. Tale considerazione è particolarmente importante se si ritiene di essere influenzati da un ambiente culturale in cui, di fronte al fallimento di un piano, si tende a cancellare tutto e ricominciare daccapo, senza aver indagato a sufficienza sulle cause del fallimento e perciò cadendo facilmente negli stessi errori. Se si radica la cultura del pianificare, sperimentare, correggere, si impara dagli errori e li si supera nel tempo. Quando si persegue l'apprendimento organizzativo si deve perciò impiantare, in primo luogo, la cultura PDCA, finalizzata a comprendere dagli errori (che mai sono eliminabili totalmente, anche là dove funziona il miglior sistema di prevenzione).

Il ciclo PDCA si può applicare a uno specifico progetto, processo, esperimento, ma trova la sua applicazione più piena quando si considera l'intera organizzazione e il suo ciclo di attività annuale. Solitamente non si parte dal foglio bianco, ma da un'organizzazione che opera già, con i suoi piani e le sue attività. In tale caso è consigliabile che il ciclo inizi dalla fase Check, cioè da un "check up organizzativo" (autovalutazione) teso ad approfondire l'analisi della realtà esistente. La sequenza sarà: CAPD.

La figura che segue rappresenta il ciclo PDCA.



Il modello CAF viene comunemente presentato come modello per l'autovalutazione (fase Check). Ciò perché l'autovalutazione e il miglioramento sono le attività "nuove", delle quali solo negli ultimi decenni si è scoperta l'importanza. Ma in realtà l'organizzazione che entra veramente nella logica del modello presto comprende che il CAF può essere utilizzato in ogni fase del ciclo PDCA, cioè dell'attività annuale dell'organizzazione.

Perché avviare processi di autovalutazione e miglioramento continuo

L'autovalutazione - così come definita dall' EFQM - è un'analisi esauriente, sistematica e periodica, condotta all'interno dell'organizzazione, delle attività e dei risultati dell'organizzazione stessa con riferimento ad un modello di TQM.

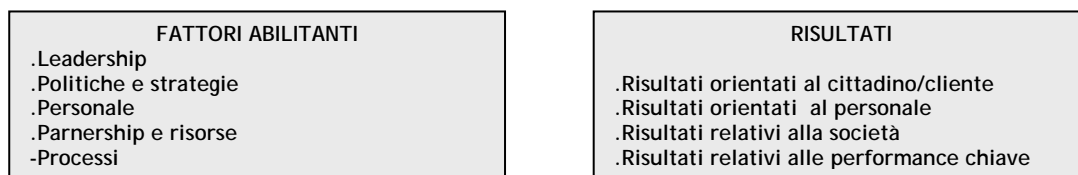
Le organizzazioni si autovalutano per individuare i propri punti di forza e di debolezza (che costituiscono le aree potenziali di miglioramento). L'autovalutazione, come fase "Check" del ciclo PDCA, trova quindi il suo compimento se ad essa seguono azioni di miglioramento pianificate e monitorate nel tempo. Ma questo non

è l'unico motivo per cui è opportuno e consigliabile attivare processi di autovalutazione e miglioramento, ne esistono infatti altri che incidono, in alcuni casi anche pesantemente, sulla cultura organizzativa:

- l'autovalutazione favorisce processi di condivisione, di scambio, di compartecipazione e di delega delle responsabilità che motivano ed incentivano il personale;
- l'autovalutazione consente di ottenere una fotografia reale dell'organizzazione basata oltre che su dati oggettivi, sull'ascolto del personale, facendo emergere aspetti e risvolti non sempre percepiti e percepibili dal management;
- l'autovalutazione consente di puntare l'attenzione sul cliente/utente/cittadino, rendendolo il principale motore dei cambiamenti e del miglioramento dei servizi che vengono successivamente intrapresi;
- l'autovalutazione consente di rafforzare e valorizzare, attraverso la comunicazione e la formazione, le competenze e le conoscenze già esistenti nell'organizzazione;
- l'autovalutazione è particolarmente importante per le amministrazioni, a cui manca il riscontro del mercato, cioè la valutazione inappellabile che il cliente fa attraverso le sue decisioni di acquisto.

I.2 I principi alla base dei modelli TQM: i fattori abilitanti

L'autovalutazione con i modelli TQM ha lo scopo di individuare le aree di possibile miglioramento attraverso un'analisi sistematica. Per guidare tale analisi i modelli propongono un'articolazione in Criteri, che corrispondono alle dimensioni da indagare, a loro volta articolati in sotto-criteri ed esempi. Nel precedente paragrafo, a pagina 1, si è introdotto il concetto di Fattori abilitanti e di Risultati e, attraverso una figura, si è evidenziato il legame causa-effetto fra i primi e i secondi. La figura seguente esplicita i criteri relativi ai Fattori abilitanti e ai Risultati (attesi o raggiunti) adottati nei modelli derivati da EFQM, come il CAF.



Nella fase di pianificazione (Plan), la parte destra la si vede prevalentemente come il luogo di definizione dei risultati attesi, cioè degli Obiettivi. Nella fase di esecuzione (Do), la si vede prevalentemente come il luogo in cui si manifestano i risultati via via raggiunti in relazione agli obiettivi. Nella fase di verifica (Check) questa parte è il luogo dei risultati raggiunti e il punto di partenza per un'analisi degli scostamenti fra risultati e obiettivi. In essa i risultati devono essere visti come le punte visibili di iceberg. La natura e le spiegazioni delle cause dei risultati si possono trovare solo nella parte sommersa dell'iceberg, che nel modello corrisponde alla parte sinistra, dei Fattori abilitanti. E' là che si trovano le chiavi per migliorare i risultati presenti sulla destra.

Se consideriamo che il processo di autodiagnosi deve condurre ad identificare le cause delle disfunzioni, emerge in modo chiaro come sarebbe opportuno, logicamente, iniziare il percorso valutativo dai risultati: misurare gli esiti delle attività per poi risalire alla ricerca delle cause di eventuali aree di debolezza, da individuare tra i Fattori abilitanti. La sequenza proposta dai modelli TQM però, quando si intende valutare "lo stato" di un'organizzazione, è la seguente: prima si valuta la sua adeguatezza ai fini (adeguatezza dei fattori abilitanti), poi si valuta l'efficacia (manifestata dai risultati di performance).

Si scoprirà con l'esperienza, man mano che il livello di maturità organizzativa aumenta, che nell'autovalutazione conviene adottare il percorso diagnostico: dai risultati ai fattori abilitanti. Ma all'inizio, soprattutto se il gruppo che gestisce l'autovalutazione non ha esperienze diagnostiche, è utile seguire la sequenza cause-effetti, salvo poi:

1. rivedere l'autovalutazione, già fatta, dei fattori alla luce dei risultati;
2. assicurarsi che la diagnosi delle debolezze emerse evidenzia correttamente i collegamenti fra effetti (risultati) e cause (modo di gestire i fattori abilitanti).

Le competenze diagnostiche dovrebbero crescere con il tempo all'interno dell'organizzazione e consentire una sempre maggiore comprensione dei legami fra i risultati e i processi che li generano, e fra questi e i relativi fattori abilitanti.

Prima di utilizzare il modello CAF è utile ora approfondire il significato organizzativo dei Criteri che identificano i Fattori Abilitanti.

La Leadership

La Leadership, è comunemente riconosciuta come il fattore trainante del miglioramento continuo, il “motore primo” di tutti i modelli TQM. Questi ultimi invitano a distinguere concettualmente fra la figura del manager e la figura del leader. Nel tratteggiare le caratteristiche salienti delle due figure, si estremizza, per mettere in risalto le differenze; in particolare la figura del manager tratteggiata è quella classica, del modello gerarchico-weberiano, oggi abbastanza desueta. Ben raramente esiste il manager – o il leader – allo stato puro. Sono più comuni profili misti, ma certamente prevalgono ancora i tratti del manager, soprattutto nella pubblica amministrazione. Si parlerà di leader quando le caratteristiche del leader sono prevalenti, di manager quando lo sono le caratteristiche del manager.

La figura del **manager** è caratterizzata dall'abilità nella gestione di realtà organizzative complesse. Ciò significa abilità nella pianificazione operativa, nell'esecuzione e controllo delle operazioni (prevedibilità, minimizzazione della variabilità), nel controllo dei costi, nella misura dei risultati. Il manager è portato a una gestione rigorosa, disciplinata. Le persone sono viste come risorse il cui ruolo è definito da mansioni precise. E' una visione “meccanicistica”, nella quale le persone sono viste come parti di una macchina, ma, rispetto a questa, pur avendo chiare doti in più hanno in meno la potenziale tendenza a non rispettare le regole e sfuggire al controllo. La struttura (preferibilmente gerarchico/piramidale) è perciò progettata e gestita in modo da evitare comportamenti anomali.

Il manager è adatto a guidare un'organizzazione in periodi di relativa stabilità, o comunque di prevedibilità del contesto, sia esterno sia interno. Basta quest'ultima connotazione per comprendere che la figura del manager è oggi in crisi: all'esterno, gli scenari cambiano infatti in continuazione e rapidamente; all'interno il rigore e la disciplina non sono più scontati. Quando il manager non ce la fa perché le tradizionali leve gli sfuggono di mano, il rischio di crisi e di de-responsabilizzazione diviene alto.

Nel linguaggio sistemico il manager è adatto a gestire sistemi “chiusi” o “semi-chiusi”, dove le aperture verso l'esterno sono limitate al minimo indispensabile. Gli inevitabili canali di interscambio con l'esterno sono presidiati in modo che passi solo ciò che deve passare (materiali, prodotti, servizi, informazione) ma nulla di più: il resto può causare contaminazione culturale, disordine, imprevedibilità e quindi filtrato.

La figura del **leader** è caratterizzata da fantasia, creatività, vero interesse e fiducia per le persone, viste più nelle loro potenzialità positive (portatori di conoscenza, competenze, creatività) che in quelle negative (che il leader crede si possano contenere attraverso la motivazione e il coinvolgimento). Il leader è insofferente dello status quo, cerca sempre occasioni di miglioramento; è curioso, amante dei territori inesplorati. Il leader crede fermamente nel potenziale nascosto delle persone e gode nello scoprirlo, nel coltivarlo; nel mettere le persone alla prova, nell'aiutarle a crescere, a divenire esse stesse leader. Apprezza i risultati e li premia, soprattutto attraverso crescenti deleghe di responsabilità. Il leader è convinto che la natura stessa delle organizzazioni richieda un sistema coeso, con valori condivisi - tipici il rispetto e la fiducia reciproci e il senso di appartenenza (“fare squadra”). Manifesta apertamente i criteri di valutazione delle performance – in particolare i comportamenti organizzativi apprezzati e quelli sgraditi. Non lascia soli i collaboratori, nelle situazioni rischiose li sostiene e li fa crescere.

Il leader sa che risultati eccellenti si ottengono solo con la sinergia, cioè con l'effetto moltiplicatore delle performance che si può ottenere attraverso una vera integrazione. E' perciò attento alle relazioni interpersonali, formali e informali. E' particolarmente adatto a guidare un'organizzazione in situazioni di incertezza riguardo allo scenario, al futuro, e quindi agli obiettivi. Sa moltiplicare le capacità e l'energia ricercando e cogliendo anche le opportunità di sinergie e di alleanze all'esterno della propria organizzazione. Nel linguaggio sistemico il leader è adatto a gestire sistemi aperti, consapevole che, in situazioni normali di risorse scarse, le sinergie esterne sono un'opportunità per moltiplicare la propria capacità di generare valore. I territori al di fuori dell'organizzazione non sono quindi luoghi da cui guardarsi, né gli scambi luoghi di pericoloso contagio; ma sono luoghi di partnership e i contatti occasioni di fertilizzazione incrociata che stimola il miglioramento e l'innovazione

Le due figure del manager e del leader, non sono, si è già osservato, mutuamente esclusive. Nella realtà esse sono sempre compresenti, in proporzioni diverse. Il “dosaggio” fra le due figure dipende dal tipo di organizzazione e dal contesto geo-economico-storico-politico in cui essa opera. Il cambiamento continuo degli scenari richiede oggi, in generale, più doti di leadership che in passato. Ma la competizione fra sistemi economici richiede grande attenzione anche all'efficienza nell'uso delle risorse - e quindi rigore. Occorre

perciò realizzare, non tanto nella stessa persona quanto nel sistema di governo, adeguati mix di leadership e management. Pertanto nelle organizzazioni che più richiedono dinamicità e innovazione sarà opportuno avere al vertice un leader.

Il CAF, come tutti i modelli di eccellenza che promuovono una visione dinamica della qualità, enfatizza il ruolo del leader, sia perché, come già notato, i tempi lo richiedono, sia perché proveniamo da un lungo periodo storico in cui la visione classica del manager, legata al modello gerarchico/funzionale, era assolutamente prevalente. Per tale motivo nella letteratura CAF si usa spesso il termine "leader" come sinonimo di "responsabile". Lo si deve interpretare in termini generici, come una figura che integra le doti di leader e manager nel mix più adatto allo specifico ruolo.

Il CAF sottolinea poi l'importanza del rispetto, nella gestione di una organizzazione, di una serie di valori che si assumono come un dover essere comune a tutto il settore pubblico dell'Unione Europea: la legalità, la trasparenza, l'equità, il rispetto della diversità e il rifiuto dei conflitti di interesse. In particolare, il rispetto della diversità è un richiamo non solo alla tolleranza ma piuttosto al perseguimento di politiche attive che riguardano le pari opportunità di genere (con riferimento sia all'accesso e fruizione del servizio, sia ai portatori di interessi coinvolti nella catena di produzione del servizio, comprese le risorse umane della propria organizzazione) e quelle connesse alle categorie svantaggiate, al rispetto delle differenze religiose ed etniche, a quelle relative alle preferenze sessuali, ecc.

Il tema dei conflitti di interesse sottolinea il principio che gli operatori debbano anteporre il rispetto della legge e l'interesse pubblico, in particolare la responsabilità verso i risultati dell'azione pubblica, agli interessi privati propri e altrui; mantenendo quindi una posizione di indipendenza al fine di evitare di prendere decisioni e svolgere attività in situazioni, anche solo apparenti, di conflitto di interessi. I leader hanno il compito di diffondere all'interno dell'organizzazione i codici di condotta ufficiali (es. il codice di condotta dei dipendenti pubblici). Meglio ancora dovrebbero elaborare documenti specifici in cui i codici di condotta e i valori siano personalizzati ed articolati in relazione alle specificità dell'organizzazione.

I leader operano per consentire alle proprie organizzazioni di adattarsi ai cambiamenti continui dei bisogni e delle domande della società, per rafforzare il ruolo delle organizzazioni stesse e l'efficacia delle prestazioni. Promuovono inoltre le iniziative e le condizioni per interventi di innovazione (introduzione di modalità non sperimentate in precedenza) e di modernizzazione (trasferimento di buone pratiche sviluppate da altri, anche in coerenza con programmi nazionali ed europei). Si tratta di una responsabilità che assume maggior rilievo in condizioni di decremento o discontinuità delle risorse a disposizione. E' proprio in queste situazioni che la capacità di leadership può superare i frequenti atteggiamenti di demotivazione ("non si può far nulla, poiché mancano le risorse") e orientare l'organizzazione verso cambiamenti che permettono di migliorare le performance e le condizioni di lavoro, pur con minori risorse.

I leader si preoccupano, infine, di fare in modo che l'introduzione di tecnologie sia accompagnata dal ripensamento dell'organizzazione e del lavoro, in modo tale da finalizzare queste opportunità al miglioramento continuo delle performance definite da *mission*, vision e nella pianificazione strategica.

Le politiche e strategie

Il Ciclo PDCA, concetto fondamentale alla base dell'idea del miglioramento continuo, si applica a tutti i livelli, dal livello micro delle singole iniziative, progetti, processi, al livello macro dell'intera organizzazione. Per quest'ultima è consuetudine avere un ciclo annuale per la pianificazione operativa e spesso un ciclo pluriennale per la pianificazione strategica. In tale prospettiva, le politiche e le strategie rappresentano la fase P del macro-ciclo, annuale o pluriennale, delle attività dell'organizzazione.

Il primo concetto chiave che il TQM ha introdotto nella pianificazione è che gli obiettivi, le strategie, i piani debbano derivare dalla visione e dalla missione (e quindi queste ultime devono essere preliminarmente definite e continuamente riviste in funzione dei cambiamenti degli scenari di riferimento). Una frequente obiezione è che nella PA gli obiettivi sono etero diretti e minimi sono gli spazi per differenziarsi. Tale obiezione è fuori della logica della qualità moderna: anche se il "che cosa" si deve fare fosse completamente definito, la qualità, indirizzandosi al "come", lascerebbe ampi spazi di manovra. In realtà anche il "che cosa" ha spesso spazi di libertà verso l'alto, una volta che si entri nella logica della creazione del valore per i clienti e i portatori d'interesse e dell'uso ottimale delle risorse. L'analisi delle politiche e delle strategie dell'organizzazione deve considerare, infatti, anche l'orientamento verso l'introduzione di innovazioni nelle modalità di gestire l'organizzazione e affrontare i problemi della collettività connessi alle missioni.

Il secondo concetto chiave che il TQM, in particolare il ciclo PDCA, ha introdotto nella pianificazione è che la condizione preliminare per la soddisfazione delle attese dei destinatari del valore generato è di comprendere

le loro attese di valore. Input alla pianificazione deve perciò essere sia l'insieme delle informazioni che rappresentano la situazione attuale, sia le simulazioni/previsioni riguardo agli effetti di ciò che si pianifica. La focalizzazione sui Portatori d'Interesse (Pdl) – i cittadini in primo luogo - e sulle loro esigenze è perciò fondamentale. Per raccogliere informazioni complete su tali esigenze occorre disegnare preventivamente la mappa di tutti i Pdl dell'organizzazione. Nella logica PDCA occorre poi rivedere periodicamente assieme ai Pdl (o rappresentanze significative di essi), l'evoluzione delle esigenze e quanto esse siano soddisfatte. La qualità delle informazioni e l'ascolto sistematico del feedback dai Pdl è condizione *sine qua non* per la qualità dei risultati. Ma lo è anche la capacità dell'organizzazione di essere pro-attiva rispetto ai propri compiti, operando non solo in reazione alle domande di cittadini e imprese, ma anticipando i problemi stessi, attraverso la creazione di condizioni di ambiente interno attente ai mutamenti della società e alle opportunità offerte dall'evoluzione delle conoscenze e della tecnologia.

Il terzo concetto fondamentale per una pianificazione di qualità va sotto il nome di *policy deployment* e *goal deployment*. E' un concetto nato nel mondo delle grandi imprese ma vale ancora di più nella pubblica amministrazione. Il *policy deployment* si riferisce alla fase di traduzione delle strategie in macro-obiettivi (goal) e coinvolge sia il vertice politico che quello amministrativo delle organizzazioni. Deve garantire come risultato chiarezza dei goal e fattibilità di massima. La dirigenza è responsabile successivamente del *goal deployment*, cioè della definizione di obiettivi operativi coerenti con le policy e della loro validazione (verifica di fattibilità). Sono state messe a punto delle metodologie che consentono, attraverso processi interattivi alto-basso e basso-alto, di verificare la fattibilità degli obiettivi, cosa particolarmente importante quando vengono dati obiettivi sfidanti. E nel fare ciò, si ottiene anche il vantaggio di coinvolgere tutti i livelli nella definizione e validazione degli obiettivi, fatto estremamente importante per ottenere un ampio coinvolgimento e responsabilizzazione nella fase di realizzazione.

L'elaborazione e attuazione efficace delle politiche è rafforzata dal disegno di strategie, e cioè di scenari in grado di orientare l'attività dell'organizzazione verso risultati di medio-lungo periodo. Questi scenari sono definiti a partire da analisi sul contesto esterno in cui si opera e da valutazioni sulle performance precedenti.

L'elaborazione di strategie aumenta le capacità di attuazione efficace dei servizi se supportata dalla definizione di piani e programmi attraverso cui dettagliare gli obiettivi e i risultati attesi dalle varie articolazioni organizzative; tecnicamente, un obiettivo, infatti, è definibile tale se è accompagnato da un indicatore che definisca il livello di cambiamento da ottenere (risultato atteso), dal valore minimo al di sotto del quale l'obiettivo non ha valore e ai tempi in cui questo cambiamento deve essere ottenuto.

L'esperienza con i modelli TQM, CAF compreso, insegna che spesso gli aspetti innovativi relativi alla pianificazione non vengono pienamente colti. Quando si coglie la portata rivoluzionaria e la latitudine di applicazione del ciclo PDCA, il concetto che la soddisfazione dei destinatari delle attività dipende da quanto le loro attese sono note - e cosa si fa per cercare di corrispondere ad esse – diventerà naturale.

Qualunque cosa si faccia si cercherà innanzitutto di capire quali siano le attese dei destinatari dell'attività, e degli altri Pdl direttamente o indirettamente coinvolti. Si capirà allora come l'autoreferenzialità sia del tutto incompatibile con l'equa soddisfazione delle attese dei cittadini. E si capirà come sia basilare definire già in sede di pianificazione gli indicatori e i modi di monitoraggio dei risultati utilizzati nella successiva fase di esecuzione.

Il Personale

Il TQM esige un cambiamento di prospettiva nei confronti del ruolo e dell'importanza del personale: considerare le persone non come elementi di sistemi meccanicistici/burocratici, che si governano solo dando le regole e controllando i risultati, ma come la parte viva, intelligente, creativa del sistema. Fra l'altro in una cultura che è tendenzialmente carente sul piano del controllo la visione burocratica è doppiamente perdente. I leader devono aiutare a trasformare le potenzialità delle persone, spesso latenti, in attualità, attraverso l'esempio, la formazione, la responsabilizzazione e la delega, il coinvolgimento più ampio. E' un non-senso parlare di miglioramento continuo, di eccellenza, senza il contributo più ampio delle persone, senza l'attivazione delle intelligenze e delle volontà, senza cioè la leva della motivazione personale.

In un'organizzazione che cerca la via verso l'eccellenza le relazioni, le interazioni fra persone e gruppi, sono fondamentali, sono i modi per moltiplicare la capacità di generare valore, per creare sinergia. E' chiaro che il coinvolgimento del personale, la richiesta di comportarsi come partner, deve trovare un corrispettivo in riconoscimenti appropriati. La qualità esige il riconoscimento del merito.

Le Partnership e le risorse

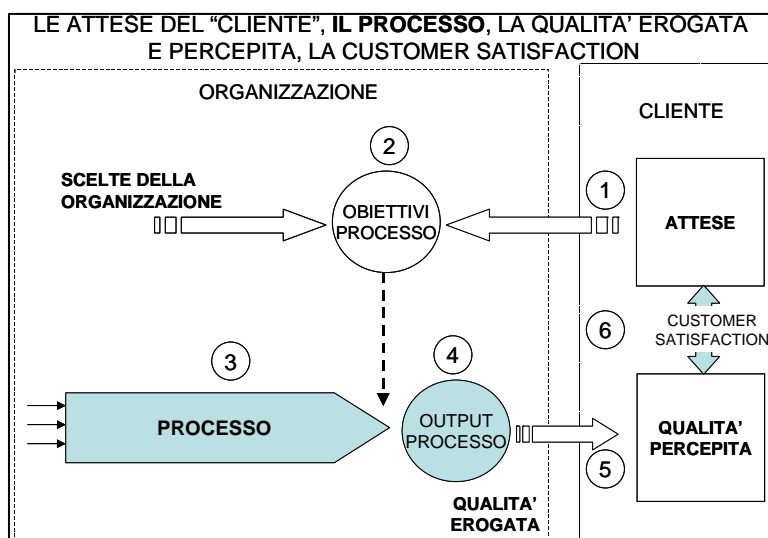
Per definizione le organizzazioni che mirano all'eccellenza mobilitano tutte le risorse a tale fine, e soprattutto creano sinergie che abbiano un effetto moltiplicatore sul valore che intendono creare. Oltre alle sinergie interne, viste relativamente al Personale, vengono perciò cercate sinergie esterne, individuando, coinvolgendo, motivando partner strategici in relazione ai propri fini. Si allarga in tal modo la cerchia dei portatori d'interesse, soggetti che contribuiscono alla generazione del valore perseguito dall'organizzazione, e che ovviamente si attendono a loro volta valore in relazione ai propri fini. E' questa un'area che veramente distingue organizzazioni dinamiche, aperte, dalle organizzazioni burocratiche, chiuse. Si tratta infatti di relazioni del tutto opzionali, che dipende dal leader identificare e cogliere. Come già detto per i rapporti interni, il leader gestisce più le interazioni che le azioni.

Come per gli altri criteri del modello, anche qui occorre una lettura aperta al nuovo, non distorta dalle lenti abituali. Se ci si limita ad esaminare le partnership usuali si hanno scarsi vantaggi. Se invece si esplora l'orizzonte con la mente libera e mettendo in moto le facoltà creative, si identificheranno certamente quelle relazioni che, se portate al livello di partnership, possono aiutare a realizzare meglio la propria missione.

I Processi

La gestione per processi rappresenta un altro pilastro fondamentale del TQM. Qualunque sia lo sforzo che un'organizzazione deve compiere per accettare e metabolizzare il termine "processi", vale la pena farlo perché il concetto associato a tale parola è un pilastro della cultura organizzativa e della qualità. I processi sono "le cellule in cui si genera la qualità e gli anelli della catena del valore". Le definizioni più generali di processo sono (cfr. Vocabolario della lingua Italiana, Treccani 1991): "...ogni successione di fenomeni che presenti una certa unità o si svolga in modo omogeneo e regolare..." e: "...metodo seguito per raggiungere un determinato scopo".

Figura 2



Nel campo specifico dell'organizzazione e della qualità, si definisce processo un insieme organizzato di attività fra loro correlate, finalizzate al raggiungimento di obiettivi definiti, che devono soddisfare le attese dei "clienti" del processo. Organizzato vuol dire che è progettato per raggiungere il fine ed è gestito in modo da contenere la variabilità. Nella sua rappresentazione più semplice il processo è caratterizzato dall'output atteso dal processo stesso e da degli input. Gli input principali, che normalmente si rappresentano, sono quelli su cui il processo opera per ottenere l'output. Tale attività di trasformazione degli input in output è normalmente ripetitiva. Il processo ha altri input, che però entrano in gioco solo in fase di progettazione, ri-progettazione, miglioramento, verifica e quindi si possono ignorare nelle normali rappresentazioni.

Nella figura sopra riportata il processo è rappresentato nel suo contesto, dal quale trae significato. La ragione d'essere di un processo è infatti di rispondere alle attese di determinati "clienti". Gli obiettivi del processo deriveranno quindi da tali attese (fase 1), anche se non è detto che il processo debba rispondere "ciecamente" ad esse. E' responsabilità dell'organizzazione decidere in che misura rispondere, definendo gli obiettivi di output del processo (fase 2): nei rapporti di mercato la risposta, cioè l'offerta di valore o "value proposition", è critica ai fini della conquista e del mantenimento dei clienti; è quindi un fattore primario di

competitività. Nel pubblico può mancare l'aspetto competitivo ma la soddisfazione delle attese del cittadino e dei portatori di interesse interni ed esterni rimane comunque strategicamente importante.

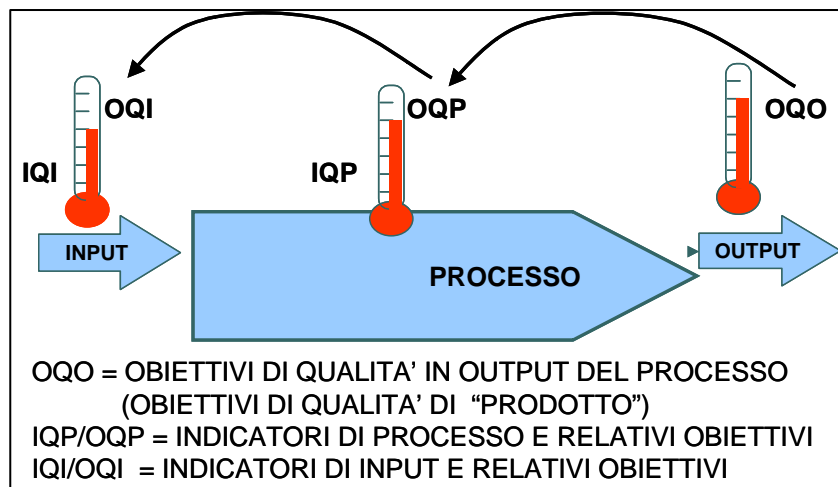
Stabiliti gli obiettivi dell'output del processo (il prodotto/servizio), il processo deve essere dapprima progettato e poi gestito per raggiungere tali obiettivi con continuità (Fase 3). L'organizzazione misurerà la "qualità erogata" (fase 4), mentre il "cliente" valuterà la "qualità percepita" (Fase 5) e la porrà in relazione alle attese, ricavandone un giudizio globale di soddisfazione (Fase 6).

E' opportuno sottolineare che il gestore del processo potrà assicurare l'output definito solo se riesce a monitorare l'andamento del processo stesso attraverso adeguati indicatori, sia interni al processo che di input.

- I processi devono perciò essere visti come i luoghi della misura.
- Ciò che non si misura non si può gestire né, tanto meno, migliorare
- E' possibile misurare qualunque variabile, anche intangibile, purché si amplii il concetto di misura.
- Nel campo dell'intangibile si parla di "misure intersoggettive", basate su una chiara definizione verbale delle qualità significative della variabile da misurare; sulla definizione rigorosa degli *skill* necessari a esprimere il giudizio e dei criteri da seguire; sulla delega formale a un team di esperti qualificati del compito di misurare.

Nei processi di servizio, oltre agli indicatori di processo che servono a monitorare gli aspetti di qualità specifici (ad esempio, per un processo formativo, i parametri relativi all'apprendimento), sono solitamente molto importanti i tempi (ad esempio, per un procedimento giudiziario, i tempi del procedimento). Senza indicatori per i diversi segmenti temporali, senza obiettivi definiti a priori, senza monitoraggio, senza controllo, il raggiungimento dell'obiettivo globale è assolutamente incerto

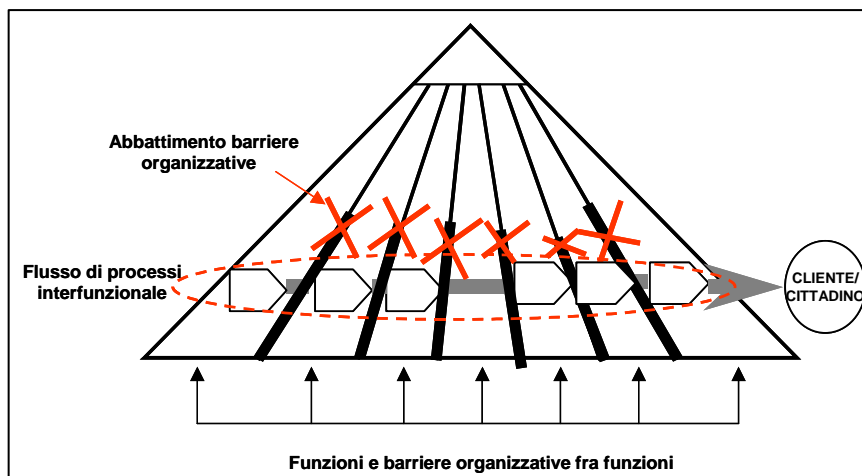
Figura 3



Per i processi ben integrati dal punto di vista organizzativo, dove cioè la responsabilità è unica e definita, la gestione del processo è solo un problema tecnico, riportabile alla definizione degli indicatori e al controllo degli output attraverso di essi. Ci sono però processi che, per dimensioni e complessità, si snodano su territori organizzativi diversi, con una molteplicità di responsabili (e quando tanti sono responsabili, nessuno è responsabile). Tali processi vengono detti interfunzionali e per essi la gestione può presentare problemi organizzativi ben maggiori di quelli tecnici. L'integrazione organizzativa e la responsabilità unitaria per la qualità, i costi e i tempi divengono fondamentali.

La figura che segue illustra il concetto. Le tradizionali "funzioni" sono divisioni verticali della piramide organizzativa, i "processi" invece corrono per linee prevalentemente orizzontali. Quando il processo è interfunzionale si creano inevitabilmente, in misura maggiore o minore, "barriere" alla comunicazione e alla collaborazione. Più l'organizzazione è burocratica – nel senso che la struttura è marcatamente gerarchico-piramidale con ruoli e mansioni rigorosamente definiti – più saranno elevate le barriere organizzative. Ma la soddisfazione delle attese dei clienti, i tempi di esecuzione, i costi globali sono negativamente affetti dalle barriere organizzative. Scopo dell'integrazione organizzativa è abbattere tali barriere.

Figura 4



Nelle due figure sono rappresentati un processo interfunzionale che si sviluppa all'interno di una sola amministrazione e un flusso di processi che attraversa più amministrazioni prima di raggiungere il "cliente". Anche in questo caso si deve perseguire l'integrazione, se si vuole veramente la soddisfazione del cliente e l'ottimizzazione dei costi e dei tempi globali. La mancanza di tale integrazione fra amministrazioni è la causa più comune di insoddisfazione, ad esempio del "cliente impresa", quando attende autorizzazioni per le quali il tempo di risposta è critico. La burocrazia riesce a neutralizzare anche i vantaggi ottenuti attraverso le tecnologie informatiche e di telecomunicazione, quando una molteplicità di enti è coinvolta e non esiste nessuno che possa sciogliere il nodo gordiano della burocrazia. Solo attribuendo una responsabilità unica di coordinamento del team dei responsabili dei singoli processi (con un *team leader* o *process owner*) si può risolvere il problema.

L'esigenza di integrazione nasce dalla consapevolezza che i processi sono le "catene del valore", attraverso le quali si genera il valore richiesto dai cittadini/clienti e dagli altri Pdl, ma che essi sono anche le catene dei costi e dei tempi, i quali, là dove non ci sono cogenti esigenze competitive, tendono a crescere, a volte a dismisura. Integrazione vuol dire creare le condizioni ottimali per massimizzare il valore e minimizzare costi e tempi.

Un'ultima considerazione è importante riguardo ai processi. La sequenza PDCA è applicabile anche al processo, perché esso deve essere progettato per rispondere alle attese dei "clienti", deve essere gestito con tecniche appropriate, deve essere misurato, valutato, corretto quando necessario, migliorato.

I.3 I principi alla base dei modelli TQM: come analizzare i risultati

I modelli di qualità in voga prima dell'avvento dei modelli TQM non comprendevano i "Risultati"; si fermavano ai "Fattori abilitanti", indicati allora non con questo nome ma con quello di "Sistema qualità". Il motivo è che essi venivano utilizzati a priori, quando i risultati non c'erano ancora, per valutare la capacità del sistema di generarli. Perciò venivano detti "di assicurazione della qualità". Ma c'era anche la presunzione un po' deterministica secondo la quale verificando la bontà dei mezzi si assicurasse anche la bontà del risultato. La valutazione, denominata "*audit*", era perciò *di conformità* al modello, che acquisiva valore normativo, ed era fatta da un ente indipendente. Essa consisteva in una verifica di tipo burocratico (sulla base di *check list*) della conformità delle norme e procedure interne (descritte in un "Manuale della qualità") al modello assunto a riferimento e della corrispondenza della realtà a quanto descritto nel Manuale.

Il fallimento dell'assunto che la conformità a un modello "di buone prassi" fosse sufficiente per assicurare la qualità lo si vide negli anni 1970/80, quando grandi imprese multinazionali occidentali subirono pesanti sconfitte sui mercati, pur avendo sistemi di qualità sofisticati, rigorose procedure di verifica e dettagliate documentazioni. Furono sconfitte a causa dell'insoddisfazione dei clienti che basano il proprio giudizio finale sui risultati, non sui modi per ottenerli. E furono sconfitti da chi pianificava i prodotti e i servizi tenendo conto delle attese degli utenti e verificava poi, alla fine, il grado di soddisfazione di tali attese.

La rivoluzione apportata dal TQM è stata l'introduzione, nei modelli, dei *risultati di performance*, declinati in appositi Criteri come già descritto nel paragrafo 1.2, in primo luogo i risultati percepiti dai destinatari dei risultati stessi. Accanto ai "Fattori abilitanti", valutati non più nell'ottica della sola conformità ma dell'adeguatezza, vengono quindi valutate le performance effettive (ciò che si è effettivamente raggiunto): i "Risultati", assunti a misura dell'*efficacia* di ciò che si è fatto.

La logica che sta alla base di tale visione è rappresentata nella figura 2 di pagina 16, dove risulta evidenziata la distinzione fondamentale fra "*qualità erogata*", misurabile dall'erogatore come *output* dei propri processi, e "*qualità percepita*", misurabile solo interpellando il destinatario (cliente o portatore di interesse). Tale distinzione giustifica l'importanza della *qualità percepita* nella definizione dei Criteri che i modelli TQM adottano per guidare l'analisi dei risultati. Sono diversi i motivi per i quali la qualità percepita si discosta dalla qualità erogata – ed è compito dell'erogatore capire le ragioni degli scostamenti e intervenire per allineare le proprie misure e le percezioni dei destinatari.

I Criteri dei risultati considerano le diverse tipologie di destinatari dei risultati stessi: i cittadini/clienti, cioè i destinatari diretti del valore generato dall'organizzazione, e i portatori d'interesse: il personale dell'amministrazione, la società, l'amministrazione stessa, nella sua ricerca di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza.

Assieme ai risultati percepiti dai destinatari, indicati come "risultati esterni" (che corrispondono alla vera qualità percepita), i Criteri tengono in considerazione anche i "risultati interni di performance". Questi vanno misurati attraverso indicatori (che risulteranno tanto più significativi quanto più riescono ad avvicinarsi alle percezioni dei destinatari) miranti a dotare i manager di misure in tempo reale dell'efficacia di ciò che fanno (gli indicatori di percezione sono i più importanti, ma per loro natura tardivi).

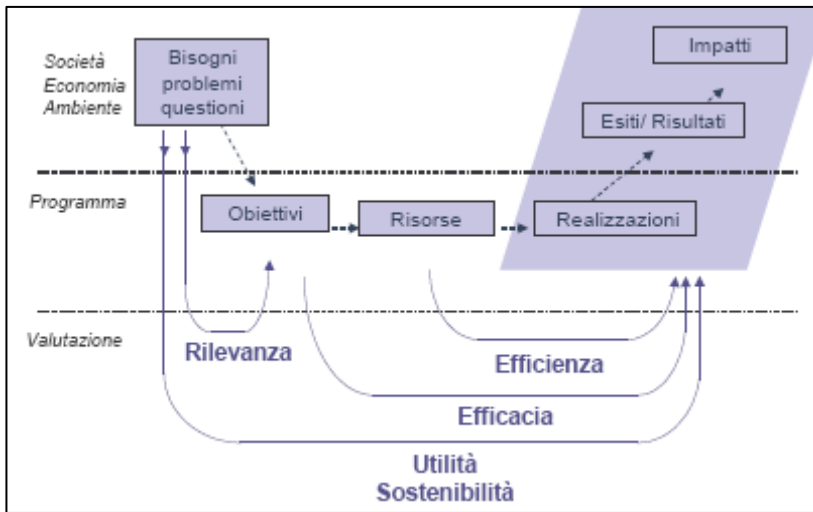
Nel misurare i risultati è importante operare una distinzione fra:

- risultati di *output* (realizzazioni): misurati dall'erogatore al termine dei propri processi, e che nell'intenzione dovrebbero essere percepiti come tali dai destinatari.
- risultati di *outcome* (esiti): percezione dei destinatari in relazione agli effetti intenzionali, voluti dall'erogatore.
- risultati di *impact* (impatto): effetti che vanno al di là dei risultati intenzionali, sia sui destinatari diretti che su quelli indiretti.

Come evidenziato nella successiva figura 6 l'analisi dei risultati si rivolge naturalmente non solo alla valutazione di ciò che l'organizzazione ha realizzato, ma anche all'utilità e alla sostenibilità nel tempo di tali realizzazioni. In particolare, l'utilità è intesa come la capacità di modificare in senso positivo i problemi della collettività (ad esempio, la diminuzione dell'inquinamento) o quelli di specifiche categorie di utenti portatori di un bisogno (ad esempio, l'esigenza del veder sanzionato in tempi brevi un torto subito). La sostenibilità ha a che fare, invece, con la capacità di mantenere nel tempo, in termini finanziari e organizzativi, gli interventi stessi e le loro caratteristiche (quantità e qualità intrinseca).

In sostanza, l'idea di base di questa prospettiva è di analizzare i risultati in termini di cambiamento osservato nella situazione degli utenti dopo un intervento, rispetto alla situazione precedente.

Figura 5



Risultati orientati al cittadino/cliente

Poiché l'azione delle amministrazioni pubbliche è legittimata in quanto diretta ad affrontare bisogni e domande provenienti dalla società, il giudizio degli utilizzatori è rilevante per disegnare ed erogare adeguatamente gli output dell'azione pubblica. Ciò deve essere fatto nell'ottica PDCA, che si basa sulla consapevolezza che scostamenti fra qualità erogata e qualità attesa sono inevitabili, ma che debolezze nel progetto e/o nell'erogazione si possono correggere attraverso feedback tempestivi dai destinatari e progressivi aggiustamenti/miglioramenti. La consuetudine di vicinanza al cliente/cittadino – attraverso la creazione di reti di feedback strutturate - consente di avere le informazioni necessarie al miglioramento non solo nei momenti formali delle indagini di *customer satisfaction*, ma in maniera continuativa. Si noti che si può parlare di miglioramento continuo del servizio solo se si pongono in atto queste reti che danno informazioni in tempi brevi. La qualità dell'informazione è più importante della quantità – e la tempestività è parte della qualità.

Nell'analizzare i risultati ottenuti nel cercare di dare risposta ai bisogni e alle domande dei cittadini/clienti, attività che evidentemente rappresenta il cuore delle performance di ogni organizzazione in quanto connessa alla propria missione istituzionale, bisogna mettersi in quest'ottica di rete e di qualità dell'informazione, perché solo tale rete e tale qualità mettono in modo un processo dinamico verso l'eccellenza. Anche se si comincia con pochi dati (è una situazione abbastanza normale), l'importante è comprendere quali flussi di informazioni fra erogatore e fruitore e viceversa si debbano costruire e procedere in tale direzione, passo dopo passo.

Va tenuto presente che le amministrazioni operano attraverso diversi strumenti di intervento e con diverse finalità, per cui in modo corrispondente cambiano le modalità attraverso cui cittadini e imprese acquisiscono esperienza sulla propria relazione con le amministrazioni. In particolare:

- c'è una differenza tra la produzione di servizi e la produzione di regole; i servizi hanno utenti diretti, i beneficiari; la produzione di regole incide invece non sui portatori del bisogno, ma su coloro (i destinatari della regolazione) che sono indotti a modificare i propri comportamenti per migliorare la condizione di altre categorie (ad esempio, gli uffici giudiziari sono i destinatari di regole sulle modalità di gestione dei procedimenti, a favore di soggetti cui deve essere tutelato un diritto); in questo ultimo caso, anche i giudizi dei "destinatari" delle regole però sono importanti, per capire se la loro situazione non viene penalizzata in modo eccessivo;
- vi sono servizi in cui è importante individuare bene chi può fornire un giudizio utile; in generale, si deve privilegiare colui/colei che, nella fase di "consegna" di un servizio, ha un'interazione diretta con gli erogatori. In alcuni casi, non è il beneficiario finale che interagisce con l'organizzazione di erogazione, ma al suo posto intervengono intermediari quali, ad esempio, i professionisti (avvocati, periti di parte, commercialisti, geometri, ecc.) o specifici addetti. Per cui è opportuno diversificare la rilevazione dei giudizi.

Risultati orientati al personale

I risultati orientati al personale fanno riferimento agli esiti degli interventi riguardanti la gestione e la valorizzazione delle risorse umane impiegate dall'organizzazione, trattate quindi come uno dei portatori di interesse rilevanti della struttura.

La mutua soddisfazione nelle relazioni fra l'organizzazione e le persone che la compongono è condizione per la qualità delle performance risultanti, in tutti i campi. La valutazione dei risultati relativi al personale deve perciò andare a verificare il rapporto fra le due parti e – ancor più – se e in che misura le due parti si integrano in un "sistema", orientato a soddisfare le esigenze dei clienti, della società, dell'organizzazione stessa. E' evidente perciò che le verifiche sul personale, oltre a rilevare la soddisfazione delle sue esigenze, mirano ad evidenziare quanto esso è coinvolto e impegnato nella realizzazione degli obiettivi dell'organizzazione. Fra l'altro le persone sono i sensori più efficaci per rilevare e trasmettere al management in tempo reale – se ascoltati - le attese e le percezioni degli utenti dei servizi, oltre che, naturalmente, informazioni sullo stato dei processi interni, che li vedono a volte nel ruolo di fornitori, a volte di gestori, a volte di utenti. In generale il TQM sottolinea l'importanza del giudizio delle persone coinvolte nelle varie fasi dei processi di lavoro, specie per individuare e introdurre miglioramenti nella gestione.

L'ascolto delle persone ha quindi diversi obiettivi e vi sono diversi modi per realizzarlo. Le indagini di clima/soddisfazione, si rivolgono prevalentemente alle persone come portatrici di esigenze e di attese. I questionari devono essere ben strutturati, i sondaggi devono essere fatti in modo da dare fiducia nell'ascolto. Tale fiducia deve essere confermata dalla trasparenza dei risultati e dall'evidenza che essi sono presi nella massima considerazione. Indagini che diano l'impressione che non vi sia seguito, approfondimento, azioni sono controproducenti.

D'altro tipo sono le indagini che vedono le persone come collaboratori attivi. Tali indagini si rivolgono al ruolo che le persone ricoprono nell'organizzazione, e mirano ad evidenziare le aree di possibile miglioramento. Possono essere "miniere d'oro" per le organizzazioni e i leader che le sanno rendere sistemiche e continuative. Come già accennato nel caso dei clienti esterni – ma a maggior ragione data la prossimità – si tratta di costituire delle reti nelle quali le informazioni fluiscono con continuità – e comunque in certi momenti nei quali il management chiama tutti a raccolta. E l'autovalutazione dovrebbe essere uno di tali momenti.

Chi lavora ai vari livelli dell'organizzazione può fornire infatti elementi e giudizi utili:

- sull'immagine complessiva dell'organizzazione, sul livello di consapevolezza e coinvolgimento rispetto ai valori e alle missioni dell'organizzazione e ai conflitti di interesse;
- sul modo di gestire ruoli e funzioni da parte della dirigenza, così come sui sistemi di gestione e sulle condizioni di lavoro: clima, cultura, attenzione a problematiche sociali e alle pari opportunità.

E' necessario anche analizzare la qualità delle azioni che direttamente riguardano il trattamento del personale, e cioè il reclutamento, la gestione e la valorizzazione (valutazione, formazione, carriere, ecc.). Prendendo come riferimento queste tre categorie di attività, è possibile definire vari indicatori rispetto ai quali rilevare sistematicamente le informazioni e i dati attraverso cui giudicare la coerenza degli obiettivi organizzativi con gli orientamenti adottati (età, sesso, potenziale, tempi di carriera, valorizzazione del merito, sviluppo delle competenze, ecc.).

Risultati relativi alla società

Le politiche pubbliche hanno obiettivi e conseguenze che vanno oltre le domande e i bisogni dei beneficiari diretti, per cui in generale la letteratura sulla valutazione richiama l'attenzione sull'influenza che le azioni pubbliche hanno sulla società nel suo complesso (comprese le conseguenze negative che possono ricadere su determinate categorie di cittadini a seguito di interventi in sé positivi). E' questa, nello specifico, la parte dell'autovalutazione che viene definita "analisi degli impatti". L'ambito è vasto, ma vi sono alcune tematiche prioritarie su cui dirigere l'attenzione e che non dovrebbero essere trascurate.

Un primo tema è quello della necessità di rilevare giudizi di soddisfazione non solo presso i beneficiari, ma anche presso tutti i portatori di interesse rispetto ad una data politica o servizio: in sostanza, tutti gli attori della "catena di servizio". Nello specifico i risultati relativi alla società fanno riferimento ai vari soggetti – diversi dai beneficiari diretti – che "hanno una posta in gioco" nell'ambito delle azioni conseguenti alle missioni dell'organizzazione e che sono coinvolti nella "catena" che va dagli input fino all'erogazione del servizio e ai suoi effetti. Tra questi, ad esempio, i fornitori dei beni e servizi necessari per realizzare gli

interventi; coloro che attuano gli interventi per conto delle istituzioni; coloro, i cosiddetti destinatari, che vedono influenzati direttamente o indirettamente i propri interessi, eventualmente anche in modo negativo; gli esperti, i mass media.

Un secondo tema è quello della verifica della presenza di conseguenze inattese derivanti dalle attività realizzate, e cioè:

- a) l'analisi di effetti negativi impreveduti su qualche categoria di soggetti
- b) l'analisi di eventuali ulteriori effetti positivi, anche questi non considerati dagli obiettivi iniziali.

Infine, un terzo tema è quello che analizza e giudica come, attraverso il perseguimento delle missioni e degli obiettivi primari, l'azione dell'organizzazione abbia tenuto conto anche di altri problemi fondamentali della collettività o di specifiche categorie di cittadini che, per la loro rilevanza, coinvolgono l'attenzione di tutti in quanto cittadini. Si tratta di un tema che nelle aziende private ha preso il nome di "responsabilità sociale d'impresa". In questo ambito sono importanti, ad esempio, aspetti quali:

- l'attenzione verso categorie deboli o svantaggiate (portatori di disabilità, ecc.);
- l'attenzione per comportamenti e scelte coerenti con i principi della sostenibilità ambientale e dell'impatto ambientale delle proprie attività (ad es. sostegno a iniziative di *car sharing* per i dipendenti, al risparmio delle risorse e dell'energia, alla raccolta differenziata dei rifiuti, ecc.);
- l'attenzione ai comportamenti etici (es. sostegno al commercio equo e solidale, alla cooperazione con paesi in via di sviluppo, allo sviluppo dei diritti di cittadinanza, all'integrazione delle minoranze, alle imprese etiche, sostegno all'impegno civico ed associativo nei territori di competenza, ecc.).

I risultati relativi alla società vanno, quindi, interpretati nel senso di analizzare gli impatti delle attività delle amministrazioni, e cioè gli esiti che influenzano, al di là dei beneficiari diretti dei servizi, il tessuto socio-economico nel suo complesso. Nell'analisi è importante tenere presente i seguenti suggerimenti:

- concentrarsi sulle missioni-chiave dell'organizzazione;
- individuare tutti i portatori di interesse coinvolti nell'attuazione degli interventi e cioè coloro che hanno interesse sia nel processo produttivo (fornitori, realizzatori), sia nei risultati degli interventi (esclusi i beneficiari diretti);
- rilevare i loro giudizi;
- evidenziare in termini quali-quantitativi benefici ed eventuali costi derivanti dagli interventi;
- tener conto dei giudizi espressi dai cittadini e dai media.

Risultati relativi alle performance chiave

Le performance chiave si riferiscono a "tutto ciò che l'organizzazione ha stabilito come essenziale" Si tratta di un criterio un po' soggettivo, ma il giudizio è lasciato alla responsabilità del management.

Ai fini dell'individuazione dei risultati strategicamente più rilevanti, un parametro di giudizio è l'utilità di quanto realizzato in termini di riduzione dei bisogni e miglioramento delle condizioni della collettività. Ma l'attenzione va posta anche sui profili interni di funzionamento dell'organizzazione.

Trovano quindi spazio qui misure e giudizi globali sui:

- risultati verso l'esterno, soprattutto in termini di efficacia delle politiche e dei servizi prodotti;
- risultati interni significativi, sia relativi alla gestione sia, in particolare, al miglioramento e all'innovazione.

Riguardo ai risultati verso l'esterno le misure e i giudizi dovranno riguardare fra gli altri:

- miglioramento di prodotti e servizi
- miglioramento di costi e tempi che impattano sui soggetti esterni
- riconoscimenti da parte di cittadini/clienti e portatori di interessi
- risultati di attività di benchmarking/benchlearning.

Riguardo ai risultati interni, sono da considerare rilevanti gli indicatori connessi all'utilizzo delle risorse finanziarie a disposizione, tra cui si ricorda:

- la capacità di spesa, nel caso di utilizzo di fondi operativi, e cioè la capacità di impegnare e pagare i fornitori dei servizi nei tempi previsti, oppure erogare danaro ad utenti in modo tempestivo e rispettando standard di riferimento;

- la coerenza della spesa con gli obiettivi stabiliti;
- la minimizzazione dei costi per unità di prodotto (efficienza gestionale); ad esempio, il costo di un minuto di intercettazioni;
- l'utilizzo efficiente dei fattori di produzione (personale, mezzi); ad esempio, la riduzione dei tassi di assenteismo; l'utilizzo del parco auto; ecc.
- l'economicità, sia nel senso del rispetto degli obiettivi relativi al rapporto tra entrate e spese; sia nel senso del mantenimento o riduzione delle spese per forniture per unità di prodotto.

Con riferimento ad entrambe le tipologie di risultato (esterni e interni), infine, le capacità di sviluppare partenariati e di sviluppare e gestire l'innovazione (due attività spesso collegate) devono essere attentamente valutate..

La capacità di sviluppare partenariati con altri soggetti esterni ha a che fare con il saper riconoscere e cogliere le opportunità di aumentare le risorse a disposizione per affrontare i problemi connessi alle proprie missioni. La cooperazione con altri soggetti potrà permettere di aumentare la dotazione di informazioni e conoscenze, oppure di disporre di maggiori risorse finanziarie, di sviluppare maggiori pressioni su altri attori per orientarne le scelte nelle direzioni auspiccate, di condividere responsabilità sui risultati di interventi, di aumentare la probabilità di avere successo nelle composite arene dei processi decisionali.

La capacità di sviluppare innovazioni organizzative, attraverso azioni sui fattori abilitanti (processi di governo e gestionali) è importante ai fini del miglioramento dell'efficacia dei servizi resi. E' un tema, questo, particolarmente sottolineato dall'approccio di analisi di gestione denominato "*balanced scorecard*". Si tratta in sostanza di dar conto della capacità di promuovere e realizzare progetti di cambiamento, nell'ottica di meglio affrontare i problemi collettivi connessi alle proprie missioni e di migliorare la propria legittimazione rispetto agli altri soggetti che sono coinvolti negli stessi ambiti di intervento.

