

CAPITOLO 1

IL PARADIGMA QUALITATIVO NEL SISTEMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E NEI COMUNI ITALIANI

1.1 PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E QUALITÀ

La filosofia della qualità, nelle sue molteplici espressioni, accompagna la storia della produzione. Fin dall'antichità, in modo più o meno complesso e teorizzato, ci si è infatti posti il problema di come garantire efficacia ed efficienza alle attività di produzione e di erogazione di servizi. Tuttavia il concetto di qualità così come noi lo conosciamo, cioè come “grado” di soddisfazione del cliente o più in generale delle parti interessate, appartiene alla storia recente.

La centralità del cliente, o meglio della persona umana, è infatti il punto terminale di un lungo travaglio di pensiero, che inizia nei primi anni della rivoluzione industriale (Smith e Ricardo) e che si completa soltanto negli anni 80 – 90 del secolo scorso, sotto la spinta di mercati sempre più aperti e competitivi, di un'opinione pubblica fortemente consapevole delle proprie capacità di selezione dei prodotti, di un processo di democratizzazione e centralizzazione dell'uomo che da pura norma giuridica diviene cognizione condivisa.

In tale contesto di riferimento la corsa verso la qualità è stata, per molte aziende, una sfida per la sopravvivenza: in un mercato pieno di concorrenti agguerriti che fanno della soddisfazione del cliente la propria missione prioritaria non era possibile non seguire la stessa strada; essere attenti alle persone oppure soccombere, questi furono per molte imprese i due termini del problema.

Il settore pubblico dal canto suo appariva inizialmente escluso dalla discussione. Ci si illudeva infatti, forse per ragioni di comodo forse per pigrizia mentale, che il problema del confronto diretto con le vere esigenze dei cittadini non dovesse riguardare l'universo della pubblica amministrazione. Ministeri, enti, associazioni ed istituti pubblici operano infatti in sostanziale regime di monopolio e non si misurano con altre organizzazioni in grado di sottrarre loro quote di mercato. I cittadini dunque, bello o brutto che sia, devono accontentarsi di quello che viene loro fornito. Questa è stata la logica che, più o meno consapevolmente, per un lungo periodo ha informato di sé l'operare del settore pubblico.

Negli stessi anni in cui si sviluppava il dibattito sulla qualità nell'impresa anche la pubblica amministrazione iniziava però a porsi determinate domande:

1. Era possibile chiamarsi fuori da una mutazione così radicale che in ultima analisi rimandava ad un dibattito, tutto politico, sulla rinnovata centralità dell'uomo e delle sue esigenze?
2. Era possibile non rispondere alle sempre più pressanti richieste provenienti dal mondo delle imprese, che reclamavano efficacia ed efficienza nella pubblica amministrazione, come condizione fondamentale per rilanciare sviluppo e competitività?
3. Era possibile non dare risposte adeguate ad una cittadinanza sempre più consapevole dei propri diritti?
4. Come incrementare il livello delle prestazioni della PA in una fase di profonda contrazione delle risorse?

Si tratta ovviamente di domande retoriche che trovano risposta in un unico termine: Qualità.

Dall'inizio degli anni novanta il legislatore si produce in una serie di interventi normativi che vanno dritti al cuore del problema:

- L. 142/90 contenente norme sulla riforma degli enti locali con l'obiettivo di ottenere un maggior livello di efficacia ed efficienza;
- L. 241/90 e DPR 352/92 sul diritto di accesso agli atti pubblici da parte della cittadinanza;
- D.L. 29/93 e 546/93 sull'organizzazione e la disciplina nel pubblico impiego;
- Circolare MFP 17/93 che prevede l'istituzione degli uffici per le relazioni con il pubblico.

Un vero e proprio spartiacque normativo è tuttavia segnato dall'emanazione del DPCM 27/1/94 che segue la proposta Cassese del luglio 1993. Il decreto introduce esplicitamente il concetto di "Carta dei servizi pubblici" con cui si intende garantire ai cittadini uno standard qualitativo che tenda il più possibile all'efficacia. Ma lo stesso decreto introduce un concetto ancora più rivoluzionario: quello di "cittadino cliente" che si contrappone in maniera netta a quello di "cittadino utente". Il passaggio ad una concezione fortemente dinamica della P.A. si compie così in modo chiaro e definitivo. Particolarmente illuminanti da questo punto di vista sono i principi ispiratori del decreto:

- "Separazione di fatto del vertice (politico) delle PP.AA. dal corpo amministrativo (direttivo ed esecutivo);
- Le amministrazioni centrali viste come holding e quelle periferiche, erogatrici, come "business unit" che devono guadagnarsi spazi e capacità di sviluppo in base alle esigenze effettive e ai risultati ottenuti;
- Risorse limitate a fronte di maggiori esigenze dei cittadini sia in termini di qualità della vita che di trasparenza;

- Separazione fra il giudizio generale che il cittadino dà dell'amministrazione pubblica attraverso il voto e quello che sempre di più pretende di dare come cliente fruitore di un servizio da queste erogato;
- Esigenza di trasformare la protesta, la lamentela, in domanda e possibilità di giudizio specifico sull'erogazione del servizio da parte del cittadino fruitore"¹

Nel decennio che va dalla metà degli anni novanta fino ai giorni nostri, il passaggio di mentalità si perfeziona ulteriormente. La legge "Bassanini" formalizza la netta divisione fra politica e burocrazia: pianificazione e azione divengono momenti complementari ma rigorosamente scissi. Ulteriori interventi riguardano poi l'istituzione dei SUAP e l'introduzione intensiva delle tecnologie dell'informazione come strumento per incrementare e potenziare le relazioni di reciproco scambio fra cittadini, imprese e PA.

Va comunque sottolineato come il passaggio di una tale "rivoluzione copernicana" dalla pura norma alla pratica della quotidianità sia un processo di estrema complessità e lentezza. Il sistema pubblico non è infatti un automa sul quale basta agire con semplici input per ottenere il risultato voluto. La P.A. è un corpo fatto di risorse, procedure, metodi e soprattutto persone che non sempre hanno risposto con la necessaria solerzia alle sollecitazioni provenienti dal livello centrale. Questo per una naturale tendenza a resistere a modificazioni radicali che hanno sì la capacità di introdurre importanti miglioramenti ma che, del pari, mettono anche in discussione abitudini, comportamenti, modalità operative e, non di rado, anche sistemi di privilegi. Lo stesso management pubblico esprimeva in quegli anni forme di pensiero restie al cambiamento non per scientifica e calcolata volontà di opposizione al nuovo ma, spesso in perfetta buona fede, per il naturale percorso di irrigidimento del pensiero che si accompagna alla maturazione.

A tutto ciò si aggiunga il fatto che le innovazioni che via via prendevano forma sul fronte normativo, per quanto oggetto di sistematiche e frequenti iniziative di formazione, venivano e vengono a tutt'oggi presentate come azioni a sé stanti, svincolate da quella sistematicità e interconnessione che sono assolutamente necessarie per costruire un vero e proprio sistema di gestione per la qualità. Si parla spesso della necessità di economizzare sulle risorse, di soddisfare in modo più pronto le esigenze dei cittadini, di facilitare il rapporto fra impresa e PA, di agire sulla comunicazione con una efficace attività di marketing pubblico, ma a fronte di tutto ciò appare decisamente sfocato il vero nodo del problema e cioè la necessità di mettere "a sistema" tutti questi elementi. La pubblica amministrazione è, in altre parole, un sistema dinamico complesso in cui il focalizzare l'attenzione sulle singole componenti rischia non solo di far perdere la visione

¹ L. Bonechi, G. Carmignani, R. Mirandola – Gestione della qualità nelle organizzazioni – Ed. Plus, Pisa – 2004

complessiva delle cose ma anche, cosa molto più grave, di determinare la perdita di controllo del sistema stesso.

Oggi, grazie al progressivo ricambio generazionale in corso nel management pubblico, grazie all'azione di formazione e informazione promossa dalle Associazioni per la qualità, la nuova filosofia di gestione sta lentamente permeando la PA, ma moltissima strada è ancora da compiere. Ciò soprattutto in quelle realtà, periferiche e minori di cui i piccoli e medi Comuni italiani sono una palese esemplificazione, in cui le innovazioni fanno più fatica a introdursi, per scarsità di risorse, per la necessità di “rincorrere” la gestione del quotidiano, per stanchezza e, qualche volta, anche per imperizia della politica o della burocrazia. E' proprio qui tuttavia, nei Comuni in generale e nelle piccole Comunità in misura ancora più marcata, che il rapporto fra cittadini ed istituzioni si fa più stretto e “viscerale”; è qui che i cittadini sperimentano nella forma di una profonda e dolorosa lacerazione la latitanza dell'istituzione più vicina ai loro bisogni ed è qui che si rompe il rapporto fra cittadini e democrazia perché “nei servizi pubblici [...] il << perdere clienti >> è particolarmente pericoloso in quanto significa che è la nostra stessa democrazia a << perdere >> clienti”². E' esattamente per questi motivi che anche i piccoli e medi Comuni italiani, all'inizio del terzo millennio, non possono più sottrarsi al dibattito in corso su “qualità e pubblica amministrazione”.

1.2 IL PANORAMA DEI PICCOLI E MEDI COMUNI ITALIANI

Abbiamo detto che i Comuni costituiscono il livello istituzionale più vicino ai cittadini, una di quelle interfacce (insieme con i servizi sanitari e con quelli scolastici) dove gli utenti “testano” la capacità del sistema pubblico di rispondere in modo serio e adeguato alle loro necessità fondamentali. Quando si parla di Comuni la mente della maggior parte di noi è istantaneamente portata ad immaginare realtà organizzative ampie e complesse, fortemente strutturate e in grado di amministrare centinaia di migliaia quando non addirittura (si pensi alle cosiddette aree metropolitane) milioni di persone. Ma non è assolutamente così, o meglio, non è solo così. E' vero, da una parte, che la maggior parte dei cittadini italiani (circa 31 milioni) vive all'interno di Comuni la cui popolazione è superiore ai 15.000 abitanti ma è anche vero, dall'altra, che questa maggioranza di amministrati non rappresenta assolutamente la fetta maggiore dei Comuni italiani. Al contrario: ben 18 milioni di cittadini si trovano “sparsi” in 5868 Comuni con meno di 5000 abitanti e altri 11 milioni sono invece residenti in comunità la cui “quantità” di popolazione si trova ricompresa nella fascia che va da 5000 a 15.000 abitanti. Se consideriamo che i Comuni italiani sono complessivamente 8101 ne deduciamo che più dell' 80% non rispondono affatto alla fisionomia che abbiamo delineato ad inizio paragrafo. Si tratta di piccole e medie organizzazioni le

² B. Susio – Vision 2000. Certificare la qualità dei servizi nella pubblica amministrazione – Guerini e associati, Milano 2003

cui problematiche sono legate alla loro storia, alla collocazione geografica così come alle radici sociali da cui traggono spesso una identità profondamente radicata.

Stante questa situazione non è certamente semplice tracciare un quadro unitario entro cui ricomporre le diverse sfaccettature dei piccoli e medi Comuni italiani, ciò nonostante alcune caratteristiche omogenee possono senz'altro essere evidenziate. Prima di ogni altra cosa si deve dire che nella stragrande maggioranza dei casi parliamo di piccole Comunità di montagna. La tipologia dei territori montani, ricca di barriere naturali, ha evidentemente favorito la nascita di molte Comunità autonome che si sono mantenute tali nonostante la globalizzazione. La conferma di ciò viene dal fatto che moltissimi dei Comuni in questione sono collocati nelle zone alpine del nostro paese, in particolare in Piemonte e in Lombardia, dando luogo alle volte a situazioni decisamente "patologiche". Si pensi, da questo punto di vista, che sono ancora molti i Comuni italiani che per effetto della deantropizzazione delle aree montane hanno un numero di abitanti al di sotto delle cento unità con punte minime di 30 – 35 persone e che questi stessi Comuni resistono all'accorpamento nonostante le forti sollecitazioni provenienti dai livelli istituzionali superiori. E' del tutto evidente che in queste particolari realtà la soluzione dei problemi di natura gestionale è demandata al buon senso e alla discrezione della politica assai più che alle "tecnicità" dei vari sistemi di gestione. E' questo un aspetto sul quale vale la pena di riflettere anche nell'ambito di Comunità più numerose e organizzate anche se, in tali contesti, diventano maggiormente praticabili soluzioni ispirate ai principi di buona gestione.

I problemi più frequenti che si riscontrano all'interno dei piccoli Comuni, per quanto numerosi ed estremamente articolati al loro interno, possono essere ricondotti a quattro grandi filoni:

1. **Scarsità di risorse.** E chiaro che le ridotte dimensioni delle Comunità e, di conseguenza, dei loro livelli rappresentativi determina una "miniaturizzazione" di tutto il contesto organizzativo e in particolare del sistema delle risorse. E' bene notare che quando si parla di risorse si intendono le infrastrutture, i mezzi, le persone e le dotazioni economico finanziarie. Si consideri inoltre che questo va proiettato sullo sfondo di una situazione più generale di riassetto e riorganizzazione della finanza pubblica che determina ulteriori ristrettezze a livello locale. Tutto ciò potrebbe non rappresentare un problema se le dimensioni demografiche e soprattutto territoriali di questi Comuni fossero commisurate alle loro capacità di intervento ma purtroppo non è così e questo ci porta dritti al secondo ordine di problematiche.
2. **Vastità e complessità del territorio.** Abbiamo detto che i piccoli Comuni sono prevalentemente localizzati nelle aree montane. Ebbene, se da un lato la quantità di amministrati risulta in queste zone particolarmente esigua, dall'altro la vastità dei territori

determina una densità abitativa estremamente bassa, con tutte le problematiche che da ciò possono derivare. Si pensi ad esempio alla gestione di un servizio come la nettezza urbana che costringe alla copertura di distanze enormi per servire pochissime utenze e, conseguentemente, con un tasso di recupero delle spese che non consente nessuno o pochissimi margini di recupero. E' evidente che tutto ciò comporta, fatte le debite proporzioni di scala, una incidenza dei costi di gestione mediamente molto superiori rispetto a quelli sostenuti da un'area metropolitana.

3. **Tessuto economico – sociale povero.** La montagna italiana, negli ultimi 60 anni di storia, è stata al centro di un fenomeno che l'ha pesantemente penalizzata sul piano delle capacità di crescita e sviluppo. Il processo di progressiva industrializzazione delle aree urbane, richiamando manodopera dalle zone limitrofe, ha prodotto un fenomeno diffuso di abbandono delle montagne che hanno visto impoverirsi e diventare sempre più debole il proprio tessuto economico e produttivo. Se si fa eccezione per quelle poche località che hanno saputo (e potuto) sviluppare economie alternative centrate ad esempio sul turismo invernale, assistiamo ad una rapida e diffusa degenerazione del tessuto economico - sociale che si manifesta con una drastica diminuzione delle iniziative in grado di promuovere economia e sviluppo e con un tasso di invecchiamento della popolazione sempre crescente.
4. **Scarso peso politico.** E' del tutto evidente che sistemi territoriali come quelli che abbiamo descritto, proprio in virtù dell'essere poco popolati ed economicamente deboli, hanno un peso politico decisamente scarso. E' quindi molto difficile riuscire ad ottenere, dai livelli istituzionali superiori, provvedimenti ad hoc che riescano a dare risposte adeguate alle problematiche sul tappeto.

E' chiaro dunque che la partita, per questi microuniversi italiani, non può che giocarsi sul terreno di una "intelligenza gestionale" acuminata, tesa ad abbattere drasticamente i costi di sovrastruttura ma soprattutto a promuovere una "cultura di rete" che sappia considerare il sistema degli attori (*stakeholders*) operanti sul territorio per attivare con loro strategie di crescita condivise ed efficaci. Si tratta dunque di ispirarsi ai criteri di "gestione della qualità" per promuovere una rinnovata e vincente competitività dei territori. Può sembrare una frase ad effetto ma certamente non lo è. Lo confermano le parole di Bruno Susio, direttore della divisione pubblica amministrazione di Galgano e associati, quando afferma: "un territorio competitivo [...] attrae capitali ed investimenti; questi generano reddito ed incremento delle opportunità e del benessere per tutta la popolazione [...]. Una rete di servizi organizzati secondo le logiche della qualità rappresenta un patrimonio fondamentale per l'economia e lo sviluppo di una qualunque realtà territoriale".

Ma quali sono i vincoli che impediscono una compiuta affermazione dei principi di qualità nei

piccoli e medi Comuni? Per rispondere a questa domanda non si può che ribadire con forza quanto già affermato al paragrafo precedente: il cambiamento implica sempre grandi sforzi in termini organizzativi e se da un lato l'amministrazione pubblica, almeno in certi suoi contesti più o meno ristretti, mostra la volontà di innovare e innovarsi, dall'altra il processo di cambiamento procede in molto lento e quasi per strappi successivi. Nei piccoli Comuni, fatta eccezione per alcune isole di eccellenza che vedremo più avanti, a questa fisiologica lentezza si aggiunge una difficoltà endemica ad aprirsi per la necessità (apparente) di non distogliere l'attenzione dall'attuale contesto, pena l'irreversibile incepparsi della macchina organizzativa. Insomma, è tale la convinzione di essere al limite con le risorse, che qualsiasi iniziativa per l'innovazione viene bloccata sul nascere per paura che consumi ulteriori risorse. Ma il fattore che maggiormente frena l'introduzione dei nuovi modelli, in tutti gli ambiti e a tutti i livelli del sistema della pubblica amministrazione, è certamente di natura culturale. Il personale molto spesso è scarsamente coinvolto nelle iniziative "aziendali", non vive l'organizzazione anzi tende ad estraniarsene; al tempo stesso l'ambiente di lavoro non costituisce un ambito in cui ricercare soddisfazione e gratificazioni personali ma è fonte di frustrazione e di isolamento. Tutto ciò produce una demotivazione di fondo che non può non essere di impedimento all'introduzione del nuovo: si preferisce "remare contro" piuttosto che piegarsi ad una logica che esige dinamismo e impegno in cambio di non si sa cosa. E' chiaro dunque che un ragionamento serio sull'innovazione organizzativa non può essere proposto senza porsi preliminarmente il problema di come aggredire il tema che attiene alla cultura del "capitale umano".

1.3 IL DIPENDENTE PUBBLICO E LA RIFORMA. UNA PROSPETTIVA ANTROPOLOGICA.

E' sicuramente interessante, in termini generali e con l'occhio rivolto alle finalità del presente lavoro, cercare di comprendere le peculiarità del dipendente pubblico e l'impatto di una eventuale azione riformatrice da un punto di vista prettamente "umano". In questo ci viene incontro un recente studio³ commissionato dal Ministero dell'economia e delle finanze sull'impatto "antropologico" di una riforma a carattere manageriale introdotta all'interno della pubblica amministrazione. Il presente paragrafo ne costituisce una sintesi. Ovviamente per maggiori approfondimenti, oltre che per una descrizione più tecnica, si rimanda allo scritto in questione.

1.3.1 Il profilo di identità

L'appartenere alla categoria dei pubblici dipendenti non corrisponde, in genere, ad una aspirazione profonda e profondamente radicata. Se si scorrono le interviste sul tema condotte su un campione

³ C. Cenci, S. Manganelli; Laboratorio di ricerca EtnoLAB – Il personale pubblico e le riforme, reazione e problematiche. Un'indagine antropologica – Istituto poligrafico e zecca dello stato, 2001

significativo, si registrerà che spesso si approda alla pubblica amministrazione quasi per caso. “Nel vissuto profondo il caso ha la connotazione di un destino sociale ineluttabile”⁴. L’ingresso nel settore avviene dunque, nella stragrande maggioranza dei casi, per motivi forzosi: la necessità di provvedere alla famiglia, quella di non allontanarsi troppo dal proprio luogo di residenza, fallimenti scolastici o professionali. Il posto pubblico d’altro canto, da una parte paga il dipendente con una sostanziale stabilità del lavoro e gli consente di progettare il proprio futuro e dall’altra lo “fagocita” in una strettissima morsa che gli preclude ogni spazio di libertà e creatività. In una parola nega la sua stessa sostanza di “uomo”. Spesso non si tiene conto delle esperienze formative e professionali che la persona ha accumulato nel tempo, si è soggetti ad un sistema di regole impersonali da osservare scrupolosamente in un quadro di iper-specializzazione. Quindi il diventare dipendenti pubblici comporta, in termini strettamente identitari, una progressiva perdita di capacità, una vita professionale immobile e una sostanziale carenza di stimoli che rimandano all’idea di un tempo ceduto in cambio dello stipendio. Questo “tempo ceduto” non produce realizzazione professionale: è un tempo da vendere e dimenticare. Un dipendente, da questo punto di vista, afferma: *“Il tempo qui mi ricorda tanto la scuola, vieni perché ci devi venire. In fondo è come aspettare il suono della campanella. Quando sai che devi uscire non passa mai. L’ultima mezz’ora è tremenda”*.

1.3.2 Il contratto tacito

Nella prospettiva appena descritta il dipendente pubblico sottoscrive tacitamente un contratto con la pubblica amministrazione. Tale contratto si fonda su una dicotomia. Da una parte il dipendente “vende” il proprio tempo alla pubblica amministrazione mentre dall’altra riceve la garanzia di potersi costruire, all’esterno, una vita parallela che può essere riempita di volta in volta con gli adempimenti familiari, con lo studio, con la coltivazione di hobbies o altro ancora. “Il contratto produce uno stile di lavoro che invita alla mediocrità: non bisogna dimostrare di essere più bravi di altri, non bisogna dimostrare eccessivo investimento nell’attività lavorativa, non bisogna dimostrarsi eccessivamente disponibili”.

Si tratta ovviamente di una situazione che non può che rivelarsi profondamente improduttiva per l’organizzazione. L’esistenza di uno strabismo che scinde nettamente la visione fra un dentro e un fuori (a tutto vantaggio del fuori) impedisce il processo di identificazione e la costruzione di una identità collettiva. Mancando questo elemento fondamentale, l’organizzazione si disarticola e i dipendenti si sentono autorizzati ad operare in modo anche non sincrono rispetto agli interessi e agli obiettivi fissati dai vertici.

⁴ All’interno del paragrafo, tutte le parti riportate fra virgolette sono tratte testualmente dallo studio citato.

1.3.3 L'organizzazione burocratica

La pubblica amministrazione sta lentamente prendendo coscienza dei propri doveri in termini di livello delle prestazioni nei confronti del cittadino – cliente tuttavia, come si è già avuto modo di sottolineare nei precedenti paragrafi, le resistenze sono ancora molte. Se in termini teorici i richiami all'efficacia e all'efficienza si fanno sempre più frequenti è anche vero che le azioni concrete, in termini di stili direzionali, di procedure e di iniziative e attività formative, sono spesso rigidamente ancorate a modelli di natura burocratica. Ma cos'è, esattamente, un modello burocratico? Possiamo rispondere affermando che il modello burocratico è naturalmente indirizzato ad una concezione organizzativa di tipo meccanicistico che può essere schematizzata nei seguenti punti:

1. Osservanza della regola: il sistema delle regole è principe e, nella pubblica amministrazione, il sistema delle regole ha una doppia sfaccettatura: da una parte le regole dell'organizzazione dall'altra quelle del sistema normativo.
2. Competenza: Ogni settore dell'organizzazione opera sulla base di competenze rigidamente disegnate; è portato ad una visione autoreferenziale e tende a promuovere comportamenti poco collaborativi nei confronti degli altri uffici.
3. Disciplina e ritualismo: I comportamenti quotidiani debbono ispirarsi necessariamente all'obbedienza, al rispetto per la gerarchia e ad un sistema rigido di regole formalmente codificate o semplicemente consuetudinarie.
4. Progettazione/Esecuzione: Il braccio e la mente sono rigidamente separati; è esclusa qualsiasi permeabilità fra livello direzionale e livello operativo.
5. Leadership autoritaria: Le decisioni sono comunicate e non condivise.

L'applicazione del modello burocratico alla pubblica amministrazione genera una serie di conseguenze che rovesciano gli auspicati principi di efficacia ed efficienza nel loro esatto contrario.

- Il fattore umano viene negato sistematicamente e quindi la risorsa, quale dovrebbe essere, si trasforma in ostacolo.
- Il principio della competenza genera delle isole incapaci di vedere l'organizzazione in ottica sistemica.
- L'osservanza rigida delle norme genera atteggiamenti mentali poco inclini alla flessibilità e al buon senso e spesso "l'eccesso di norma può produrre il suo opposto: disuguaglianze di interpretazione e di trattamento".

1.3.4 L'impatto dell'azione riformatrice

“Il processo di riforma della pubblica amministrazione ispirato ai valori del privato – efficienza, flessibilità, dinamismo, orientamento al risultato e competitività – ha un impatto complesso e problematico su una organizzazione plasmata dal modello burocratico e dalle sue contraddizioni”.

Le reazioni dei dipendenti pubblici, a volte di passiva autodifesa a volte di autentica inclinazione al contributo, possono essere ricollocate all'interno di tre diversi orizzonti di riferimento.

1. LA RIFORMA NEGATA L'impressione è che, nonostante tutti gli sforzi e le varie enunciazioni di principio, la riforma sia un processo inesistente o comunque talmente lento e farraginoso che nell'immediato non ne saranno percepiti gli effetti. Insomma, per citare Tomasi di Lampedusa, “cambiare tutto perché niente cambi”. E' evidente come il dipendente pubblico che abbia sottoscritto il proprio contratto tacito con la pubblica amministrazione non può che sentirsi sollevato da una tale convinzione vera o illusoria che sia.
2. LA RIFORMA SUBITA Molti sono convinti che la riforma sia un processo ineluttabile che deve essere gestito cercando di minimizzarne gli effetti sul proprio contratto tacito. Si tratta, in altre parole, di gestire intelligentemente il passaggio alla nuova fase: di stringere alleanze con i colleghi e di innalzare barricate affinché il processo avanzi nel modo più lento e meno lesivo possibile nei confronti del dipendente.
3. LA RIFORMA GIUDICATA Alcuni dipendenti si limitano a giudicare la riforma senza negarla o subirla. Fra gli aspetti che maggiormente vengono rimarcati vi sono: la sostanziale mancanza di un disegno strategico chiaro, le disfunzioni o inefficienze prodotte dalle innovazioni in atto, la non condivisione con i dipendenti dei temi centrali dell'azione riformatrice e il ruolo dei capi spesso considerati non all'altezza del compito.

Va inoltre aggiunto, come elemento positivo, che l'idea di riforma mette in moto anche una serie di aspettative in ordine alla possibilità di riqualificazione, di formazione, di autoaffermazione in ambito lavorativo. Sarebbe auspicabile che tali aspettative, che predispongono il sistema ad una azione riformatrice vera e incisiva, non venissero disattese.

1.3.5 Il superamento degli ostacoli

Lo studio citato, al termine del percorso di individuazione delle varie problematiche, suggerisce tre punti cardine attorno ai quali cercare di ricostruire il consenso dei dipendenti.

L'IDENTITA'. La fase del cambiamento esige che si mettano in atto azioni concrete per

ridefinire e valorizzare il profilo di identità del dipendente pubblico. Data la scissione profonda fra identità personale e identità organizzativa tipiche del pubblico impiego, la ricostruzione di un processo di identificazione forte può aiutare di molto l'applicazione delle innovazioni. In particolare, gli obiettivi di una tale azione dovrebbero far perno su:

- Un sistema di valori riconoscibili che siano “capaci di veicolare il cambiamento: la cultura del servizio, la responsabilità, la meritocrazia, l'orientamento al progetto, l'efficienza, il controllo della qualità, la trasparenza e il lavoro di gruppo”.
- La progettazione e la successiva realizzazione di una serie di “riti di integrazione” basati su formazione, incontri, inaugurazioni di spazi ma anche eventi culturali, occasioni di incontro e di socializzazione fra i dipendenti e occasioni pubbliche di riconoscimento per il valore e l'impegno di persone che si siano particolarmente distinte nell'ambito del lavoro.
- Lo sviluppo di iniziative volte a “trattenere” e valorizzare la memoria. Un profilo identitario forte non può essere costruito attraverso la negazione del passato.

La DIRIGENZA. “Nonostante le resistenze esistono potenzialità latenti significative che possono essere mobilitate attraverso il riferimento a simboli ed emozioni condivise”. Ciò è possibile adottando uno stile direzionale di tipo carismatico volto al coinvolgimento e alla partecipazione dei dipendenti. I cardini di questa “attitudine direzionale” debbono basarsi su:

- La creazione di occasioni di scambio e di confronto centrate “non solo su progetti specifici, ma anche su obiettivi e problematiche più generali”.
- “Incoraggiare l'uso di simboli di gruppo” come l'individuazione di un obiettivo ambizioso o l'assegnazione di nuove competenze.

L'INFORMAZIONE. C'è condivisione unanime da parte degli studiosi di scienze sociali, nel ritenere che un progetto di innovazione condotto all'interno di un gruppo è inequivocabilmente destinato al fallimento se gli individui del gruppo non vengono adeguatamente coinvolti nel processo decisionale. In questo l'informazione acquisisce un ruolo centrale. Per garantirsi qualche possibilità di riuscita occorrerà dunque:

- “Utilizzare tutti gli strumenti a disposizione, tradizionali e innovativi, per

Comunicare con chiarezza e a tutti i livelli, tempi e conseguenze della ristrutturazione”.

- Monitorare con continuità lo stato dell'umore all'interno del gruppo in modo da prevenire ogni ansia attraverso una adeguata azione informativa.

1.4 INTRODURRE LA QUALITÀ NEI COMUNI. INIZIATIVE PER LA DIFFUSIONE

Nonostante lo scenario delineato, che mette in risalto un quadro di elevate problematicità, esistono Comuni di piccole e medie dimensioni che sono molto avanti sulla strada della qualità avendo ottenuto la certificazione ISO 9001:2000. Non solo: buona parte di essi guarda ai principi della qualità totale come ad un obiettivo non solo auspicabile ma anche raggiungibile in una prospettiva temporale non troppo lunga. Va detto che rispetto alla totalità delle amministrazioni comunali italiane, queste “isole felici” costituiscono una sparuta minoranza: ad oggi i Comuni con un sistema di gestione certificato ISO 9001 sono 106 e alcuni di essi hanno ottenuto la certificazione solo per una parte dei servizi. E' poco più dell' 1% del totale: una goccia nel mare, ma più che sufficiente come piattaforma da cui lanciare iniziative ramificate in tutta la nazione. In effetti è vero che se da una parte la quantità dei Comuni certificati rimane ancora piuttosto esigua, dall'altra ci sono sicuramente altre amministrazioni che, pur non avendo raggiunto formalmente l'obiettivo della certificazione, si sono mosse o si stanno muovendo verso l'adozione di sistemi gestionali indirizzati all'efficacia e all'efficienza. D'altronde la certificazione è solo un atto formale: una garanzia in più per i cittadini che fruiscono dei servizi comunali, ma niente impedisce che si possano raggiungere obiettivi ambiziosi prescindendo dal puro e semplice “pezzo di carta”. Per accompagnare questo percorso virtuoso di crescita dei sistemi di gestione in ambito pubblico, si sono prodotte, negli ultimi anni, iniziative in grado di supportare il processo di cambiamento. Nel seguito si fornisce al lettore un quadro di riferimento sintetico di tali iniziative in corso.

1.4.1 Uno strumento efficace: l'autovalutazione

Dopo una prima fase storica (dominante negli anni '80 del secolo scorso) in cui gli strumenti di valutazione della qualità si imperniavano sostanzialmente su attività di verifica effettuate dall'esterno dell'organizzazione, si è passati progressivamente ad una impostazione che implica un maggiore livello di maturità e responsabilità da parte dell'organizzazione stessa. Tale nuova linea di tendenza si basa sul principio di autovalutazione. La definizione del termine fornita dal glossario della qualità è la seguente: *“Attività di valutazione che una organizzazione, o una sua unità, fa di sé stessa, a fronte di un predeterminato modello di valutazione, allo scopo di valutare i suoi punti di forza e di debolezza, in modo da poter poi pianificare le successive attività di miglioramento”*. I

modelli cui si fa riferimento nella definizione sono riconducibili ai seguenti:

- Le norme e gli standard nazionali, europei e internazionali (UNI – EN – ISO)
- I modelli ispirati al TQM (EFQM – Malcolm Baldrige - PQI)

All'interno di questi modelli di riferimento, o comunque traendo ispirazione da essi, il sistema della pubblica amministrazione ha messo a punto una serie di strumenti per l'autovalutazione dei relativi sistemi gestionali. Passiamoli rapidamente in rassegna.

1.4.1.1 Il CAF (Common Assessment Framework)

Il CAF è uno strumento di autovalutazione della qualità delle organizzazioni pubbliche elaborato e approvato nell'ambito delle attività di cooperazione dei Ministri della Funzione Pubblica dell'Unione Europea, con la collaborazione della EFQM (European Foundation for Quality Management), della Speyer School (Scuola di Scienze dell'Amministrazione tedesca) e dell'EIPA (Istituto Europeo per le Pubbliche Amministrazioni). Nel nome risiede uno dei suoi principali obiettivi: dotare le organizzazioni europee di uno strumento "comune" di autovalutazione e di un comune linguaggio con cui confrontarsi. Risponde a tre scopi:

- essere uno strumento di semplice applicazione a disposizione delle amministrazioni interessate ad introdurre logiche di gestione della qualità;
- rendere comparabili fra loro i risultati prodotti dai diversi sistemi di valutazione della qualità in uso in Europa, sia nel settore pubblico che in quello privato;
- favorire iniziative di *benchmarking* fra le amministrazioni pubbliche a livello europeo.

L'autovalutazione attraverso il CAF si realizza attraverso la compilazione di una griglia, una sorta di questionario in cui, per ognuno dei fattori proposti, l'organizzazione individua una propria collocazione. Ad ogni collocazione corrisponde un punteggio che, al termine della valutazione, aiuta ad individuare il proprio posizionamento in termini di livello qualitativo raggiunto. Il modello ricalca, in tutto e per tutto, lo schema utilizzato dall'EFQM per la gestione *dell'European Quality Award* e si fonda su un insieme di cinque aree (fattori abilitanti) centrate sugli aspetti della pianificazione e di ulteriori quattro (risultati) che pongono l'attenzione sui risultati conseguiti. La figura seguente riporta la struttura di riferimento del CAF.

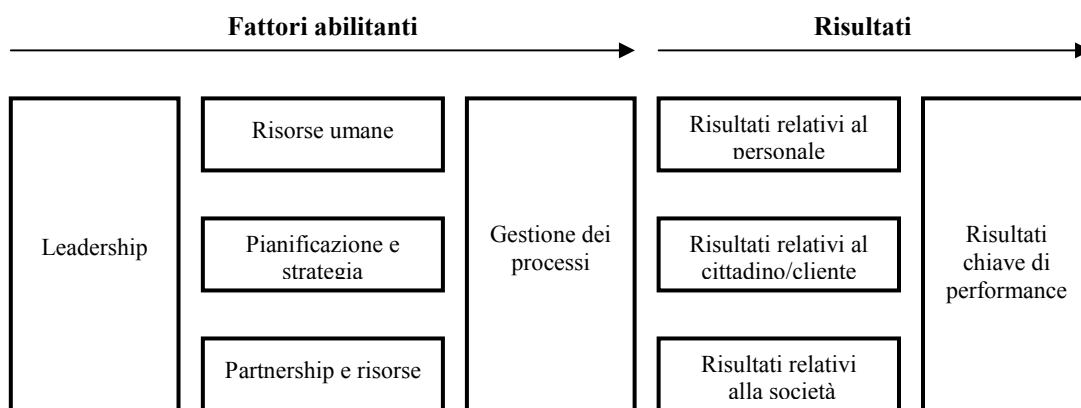


Fig. 1 - La struttura concettuale del CAF

1.4.1.2 Il VIC (*Valutazione Integrata del Cambiamento*)

Il VIC nasce e si sviluppa nell'ambito del progetto “**Cantieri**”, programma che il Dipartimento della Funzione Pubblica istituito presso la presidenza del consiglio dei ministri, ha promosso per accelerare e dare concretezza ai processi di innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

“Cantieri” è un sistema integrato di servizi finalizzato a sviluppare e rafforzare nelle amministrazioni le capacità e le condizioni organizzative necessarie, per migliorare la qualità dei servizi e gli effetti delle politiche pubbliche. In questo contesto il VIC ha avuto come obiettivo quello di fornire al management di Comuni e Province uno strumento di autovalutazione delle proprie condizioni organizzative interne al fine di confrontarle sia con una situazione ideale, sia con altre amministrazioni simili. Lo strumento proposto è strutturato sotto forma di questionario, all'interno del quale, in apposite sezioni, si valutano gli aspetti prioritari ai fini del cambiamento secondo l'articolazione riportata in figura 2. La finalità è quella di individuare le aree maggiormente critiche per imprimere loro una spinta forte nella direzione del miglioramento.

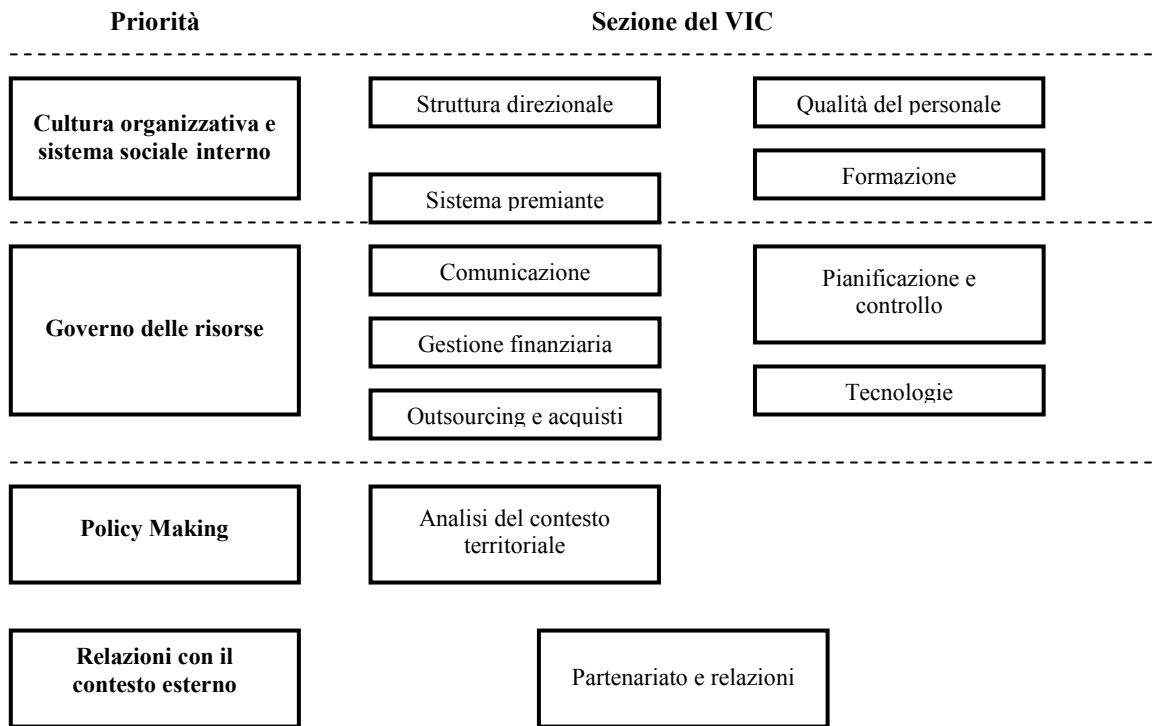


Fig. 2 – L’articolazione del VIC

1.4.2 Linee guida 33

Questo strumento si colloca nel più vasto ambito di ausili che l’UNI⁵ (organismo di normazione italiano) mette a disposizione dei diversi settori economico produttivi per l’applicazione delle norme ISO. Le linee guida 33 (“Applicare la norma UNI EN ISO 9001:2000 negli enti locali”) sono lo strumento che si avvicina di più alla realtà dei Comuni italiani, offrendo un buon aggancio con l’operatività degli stessi. La sua caratteristica principale, che rappresenta anche il suo punto di forza, è il fatto che menzioni precisamente gli strumenti attraverso i quali ottemperare alle richieste della norma (Relazione Previsionale Programmatica, Carta dei Servizi, regolamenti, Atti...) e specifici come procedere per classificarli e tenerli sotto controllo. Inoltre utilizza spesso e volentieri diagrammi di flusso ed esempi applicativi, per facilitare la comprensione di quegli aspetti che potrebbero risultare poco chiari; suggerisce inoltre soluzioni tangibili per migliorare il rapporto con il cittadino-cliente e individua mansioni e responsabilità dei vari attori dell’amministrazione comunale (Consiglio, Giunta, Direttore Generale...).

⁵ Ente nazionale italiano di unificazione.

1.4.3 Associazione Qualità Comuni

Una iniziativa sicuramente degna di nota, nel quadro del percorso di miglioramento delle realtà comunali italiane, è rappresentato dalla Associazione Qualità Comuni costituitasi nel mese di novembre del 2002 per volontà di una ventina di Comuni certificati. L'Associazione, partendo dal presupposto che il Comune rappresenta il centro di un complesso sistema di relazioni (Fig. 3) che devono spingere una comunità verso il raggiungimento di un livello adeguato di qualità della vita, si pone come *mission* la divulgazione della qualità negli enti locali in tutti i suoi aspetti, inclusi quelli relativi all'ambiente, alla sicurezza e all'etica sociale.

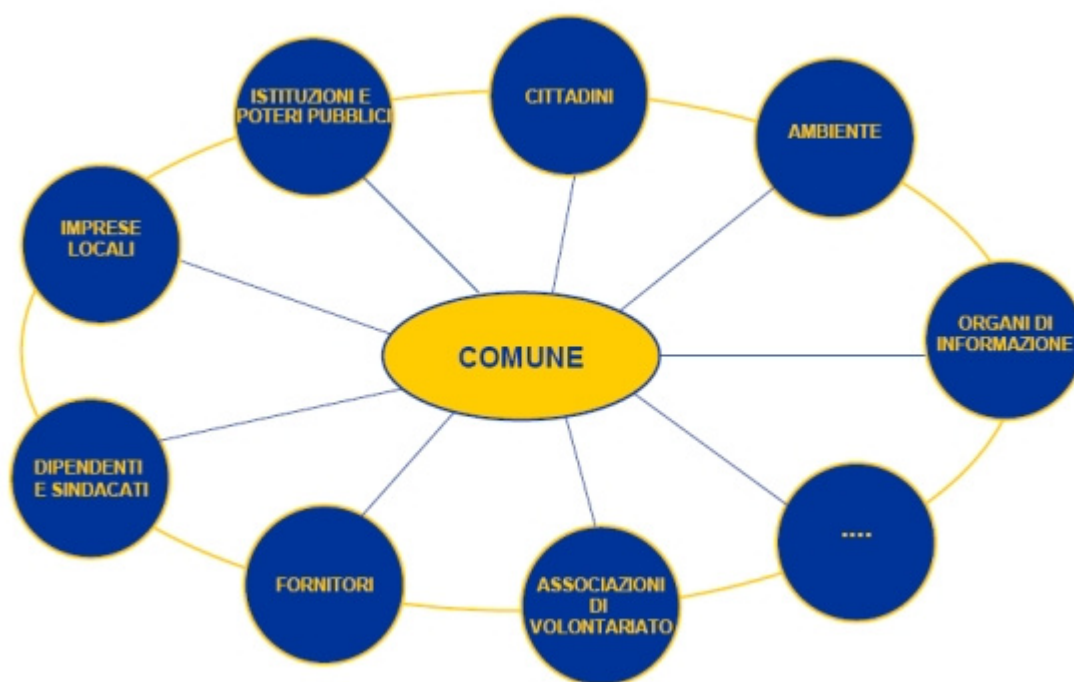


Fig. 3 – La centralità del Comune nel panorama economico-sociale

Nell'ambito della mission indicata sono stati poi individuati i seguenti obiettivi di dettaglio:

1. Scambio di informazioni, progetti comuni, condivisione delle risorse, congressi, seminari, convegni, gemellaggi con paesi e realtà similari estere, sinergie in genere attraverso il lavoro di gruppo ed il benchmarking;
2. Studio, ricerca, dibattito e iniziative editoriali, formazione e aggiornamento culturale nei settori critici dello sviluppo della qualità all'interno degli enti locali;
3. Porsi come struttura di servizi per Comuni, altri enti pubblici ed Associazioni in genere che intendano perseguire finalità che coincidano, anche parzialmente, con gli scopi

dell'associazione stessa.

Dal momento della sua nascita l'Associazione ha effettivamente promosso diverse iniziative sull'introduzione dei concetti di qualità all'interno della pubblica amministrazione e ha costruito un piccolo circuito virtuoso che può fornire un valido ausilio per chi volesse percorrere la stessa strada.

1.5 LE RAGIONI DEL RITARDO

Va detto, a conclusione del capitolo, che nonostante la presenza di molti modelli per la gestione della qualità e di altrettanti strumenti per la loro diffusione, i risultati in termini di applicazione di tali modelli alla realtà dei comuni italiani sono ancora piuttosto deludenti e i numeri che abbiamo precedentemente evidenziato ne sono la conferma più palese. Le motivazioni per cui le varie iniziative non hanno prodotto i risultati sperati sono certamente innumerevoli. Alcuni sostengono che strumenti come il CAF o il VIC, ispirandosi direttamente ai principi della qualità totale, sono di per sé troppo complessi e articolati per avvicinare al tema organizzazioni che spesso non si sono mai confrontate con l'argomento nemmeno in termini di principi generali. Altri sostengono che anche le **linee guida 33** emanate dell'UNI, che pure costituiscono uno strumento di estrema praticità, risultano di difficile comprensione. Al di là di queste ragioni, che sicuramente sono fondate, gli aspetti che più pesano in senso negativo sono riconducibili, come abbiamo già avuto modo di evidenziare, a un insieme di cause e concause di tipo prevalentemente comunicativo e culturale. Si è già detto dell'*effetto freno* indotto sul cambiamento da un "materiale umano" che è spesso portato ad interpretare l'arrivo del nuovo come una minaccia; a questo si aggiunga il fatto che fra il mondo manageriale e quello più tradizionalmente burocratico-amministrativo esiste un *gap* culturale che richiederà molto tempo per essere colmato. Questo scarto appare evidente già a partire dal linguaggio: la gestione della qualità utilizza termini e aggettivi per lo più sconosciuti al mondo della pubblica amministrazione e ciò non favorisce certo la permeabilità fra i due ambiti. Si deve evidenziare infine che l'informazione sui sistemi di gestione più evoluti non è assolutamente sufficiente soprattutto a livello dei piccoli e medi Comuni. Una serie di domande poste ad alcuni amministratori e funzionari dei quattro Comuni della Montagna Pistoiese (fra cui lo stesso Comune di S. Marcello) evidenziano come nessuno sappia cos'è il CAF e neppure le **Linee guida** dell'UNI e, oltretutto, nell'ambiente non si conosce l'esistenza del programma "Cantieri". E' chiaro allora che prima di ogni altra cosa manca una efficace comunicazione dall'alto che sia in grado di educare adeguatamente i Comuni alla gestione della qualità.