

CAPITOLO 4

IN CAMMINO VERSO LA QUALITA'

4.1 CONSIDERAZIONI GENERALI

Dopo aver mostrato, attraverso la gestione dei questionari, come la maggior parte degli obiettivi fissati dall'amministrazione comunale risultino in sostanza disattesi o, quanto meno, scarsamente percepiti da parte dei cittadini del Comune, abbiamo chiuso il capitolo precedente con l'individuazione di una serie di cause plausibili che sono all'origine delle problematiche selezionate attraverso le tecniche canoniche del problem – solving.

Una impostazione rigorosamente “sperimentale” esigerebbe che si facesse una verifica sul livello di correlazione fra i problemi e le cause individuate. Tuttavia lo scopo del presente lavoro è quello di mettere in evidenza come buona parte delle cause di non qualità, che spesso risultano essere comuni a gran parte delle organizzazioni, trovano una risposta adeguata e convincente nei vari approcci strutturati alla gestione della qualità e in particolare nella norma UNI EN ISO 9001:2000. Non si vuole con questo dimostrare l'applicabilità automatica del sistema a qualsiasi situazione, ma semplicemente la sua validità di fondo come strumento coerente ed efficace per gestire il miglioramento delle prestazioni e per perseguire la soddisfazione del “cliente”.

Detto questo è bene rimarcare ancora una volta come ogni organizzazione costituisca una storia a sé. Pochissimi sono gli elementi che accomunano organizzazioni diverse; moltissimi viceversa sono quelli che le rendono profondamente diverse l'una dall'altra: basta pensare, in questo senso, alla tipologia di prodotti forniti o di servizi erogati, all'organizzazione, ai meccanismi di condivisione della conoscenza, ai diversi segmenti di mercato cui possono rivolgersi ecc. Si tratta di una riflessione che appare pregnante anche nel caso degli enti pubblici. La PA soggiace infatti a tutta una serie di norme cogenti che ne vincolano l'azione in modo anche stringente. Ecco perché quando si parla di applicazione della 9001 in ambito pubblico è necessaria una elasticità di vedute che non sempre sembra appartenere, allo stato attuale delle cose, al management operante nella pubblica amministrazione.

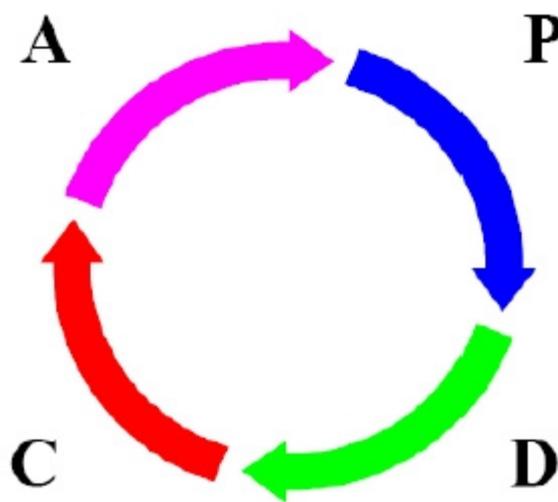
Ma torniamo all'impianto generale della norma e al caso specifico di cui ci stiamo occupando. I problemi individuati e le loro cause sono spesso riconducibili, come avremo modo di evidenziare nel seguito, ad una scarsa attenzione per il cliente, a problemi di allocazione delle risorse, a politiche e strategie scarsamente comunicate all'interno dell'organizzazione, ad un insieme di elementi che, quasi automaticamente, trovano soluzione nell'ambito di una seria e coscienziosa

applicazione della norma.

Esistono naturalmente strumenti complementari che possono e per certi aspetti debbono essere utilizzati in simbiosi con la norma stessa e che forniscono modalità concorrenti per migliorare le prestazioni di una organizzazione. Il riferimento è rivolto ai vari principi di buona gestione, alle tecniche per il miglioramento incrementale dei processi (Kaizen) e anche agli strumenti avanzati per l'ottimizzazione come la statistica e la ricerca operativa. Di esse, dopo un breve excursus esplicativo, si dirà meglio nelle appendici.

4.2 UNI EN ISO 9001:2000. UN APPROCCIO DI SISTEMA ALLA GESTIONE

La norma ISO 9001 costituisce il punto terminale di un lungo percorso evolutivo che, a partire dai primi anni del secondo dopoguerra, ha contribuito a rendere sempre più duttili e "taglianti" gli strumenti per la gestione della qualità nelle organizzazioni. La sintesi operata dalla norma ne fa, oggi, uno strumento efficace per il conseguimento della conformità di un sistema aziendale e per il soddisfacimento delle esigenze del cliente. La conformità viene ottenuta attraverso una azione di sistema in grado di perseguire la completa integrazione di processi, procedure, organizzazione, politiche e obiettivi. Il "cuore pulsante" della 9001 sta nella circolarità della concezione. Ogni componente del sistema in altre parole è visto nel complesso delle interazioni fra sé e il resto del sistema. Ogni processo, di qualsiasi livello, viene valutato sulla scorta della capacità di interagire con gli altri processi. Il comportamento di ogni singola componente viene inoltre continuamente



Il ciclo "virtuoso" del PDCA

sottoposto ad una azione di monitoraggio per verificarne la capacità di conseguire gli obiettivi fissati e sottoposto a modifica o riprogettazione laddove non sia capace di dare il contributo auspicato. Lo schema generale è quello del PDCA (Plan – Do – Check – Action) mutuato da una cultura della qualità tutta nipponica insita nel modello del cosiddetto *Company Wide Quality Control*. I macroprocessi, i processi e le attività dell'organizzazione vengono pianificati (plan), attuati (do), monitorati con continuità (check) e infine modificati laddove se ne rilevi il bisogno (action). Ogni volta seguendo il circolo virtuoso del PDCA.

Se osserviamo con attenzione i punti cardine e la costruzione concettuale della norma possiamo sicuramente ritrovarvi la stessa concezione circolare e ripetitiva.

Quando si parla di realizzazione di prodotti o di erogazione di servizi la mente corre

istantaneamente agli adempimenti stretti, o meglio, strettamente correlati con il fare (do). Ancora di più, come nel caso nostro, quando ci si occupa di realtà organizzative che non utilizzano alcun approccio alla gestione della qualità, si è come presi dalla sensazione che tutta la struttura sia pervasa da un affannoso “furore operativo”. La consapevolezza di dover rispondere in modo preciso alle richieste sempre più pressanti che vengono dal cittadino – cliente, spinge l'organizzazione a spendere tutte le proprie energie nel *fare* risposte e soluzioni che appaiono sì le migliori del momento, ma che spesso fanno anche perdere di vista gli aspetti strategici, il senso vero della direzione seguita e non di rado anche la possibilità di migliorare le proprie prestazioni.

La 9001, proprio per il suo impianto concettuale, per l'ispirazione che trae dai principi del PDCA, previene alla radice questo tipo di deviazione. Utilizzando una similitudine anatomica si potrebbe dire che la norma ricostruisce il legame profondo fra la “testa” dell'organizzazione (plan) e il suo corpo (do), attraverso una rete neurale (processi) che mantiene stretta la connessione fra ciò che si fa e ciò che si vorrebbe fare (check - action).

Vediamola dunque più in dettaglio. Tralasciando i primi tre capitoli che hanno un ruolo introduttivo e di chiarificazione della terminologia, è importante sottolineare come ogni capitolo successivo al terzo possa essere interpretato come un macroprocesso fondamentale per la gestione:

Il capitolo 4 - “Sistema di gestione per la qualità” - fornisce indicazioni per la formalizzazione del sistema, inteso come sistema *documentato* di processi e di attività.

Il capitolo 5 - “Responsabilità della direzione” - è la testa dell'organizzazione: il “luogo” in cui si individuano le politiche e gli obiettivi, da cui partono gli input per il buon funzionamento del livello operativo e in cui si tiene continuamente sotto controllo il sistema nella sua globalità.

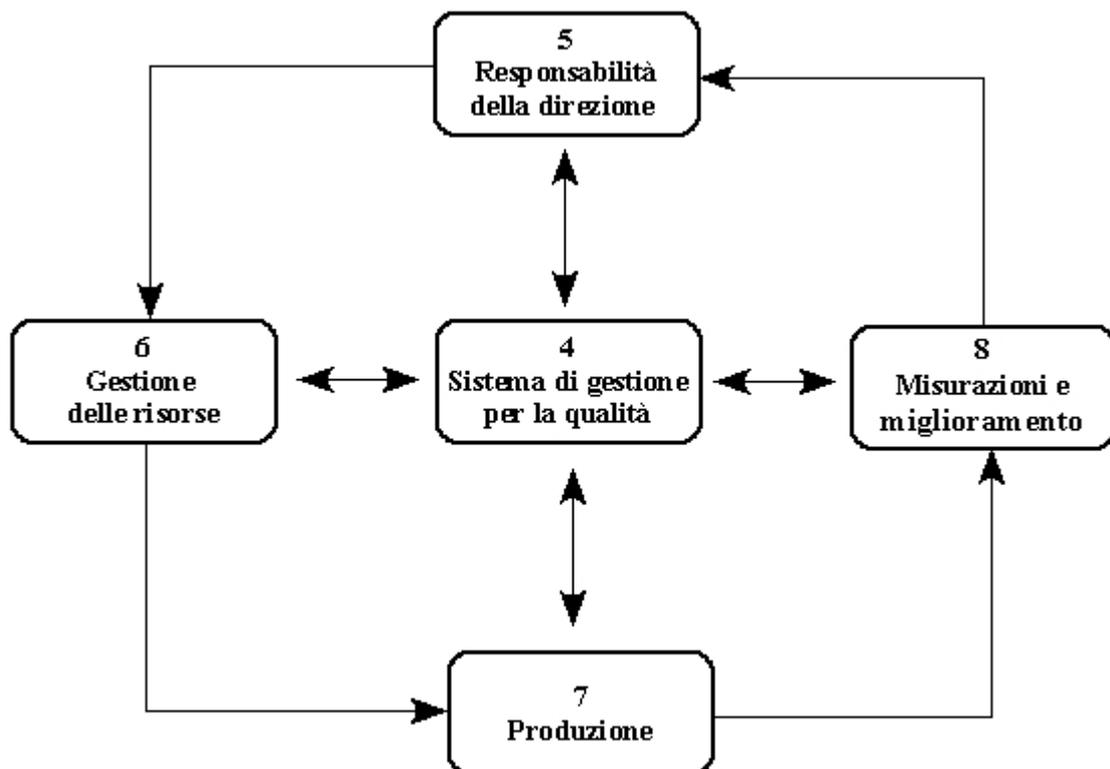
Il capitolo 6 - “Gestione delle risorse” - costituisce un vero e proprio strumento di propulsione della norma. Le politiche e gli obiettivi fissati al punto precedente non vengono perseguiti in astratto ma, attraverso le prescrizioni di questo specifico punto, attraverso un uso razionale ed una corretta allocazione delle risorse: economico-finanziarie, umane e infrastrutturali.

Il capitolo 7 - “Realizzazione del prodotto” - è il cuore della norma: una sorta di manuale per pianificare, realizzare e controllare prodotti e servizi di qualità.

Il capitolo 8 - “Misurazioni, analisi e miglioramento” - è l'elemento di coincidenza della norma con le ultime due fasi del circolo della qualità. In esso l'organizzazione trova una serie di prescrizioni che le impongono il monitoraggio costante dei prodotti e dei servizi erogati nella convinzione che il controllo o, per usare un termine più pregnante, il “dominio” dei processi e dell'organizzazione costituisce il presupposto fondamentale per il miglioramento continuo delle prestazioni aziendali.

Questi cinque macroprocessi, come ovvio, interagiscono reciprocamente con continuità andando a costituire l'ossatura fondamentale del sistema.

Lo schema classico di seguito riportato rende visibili i cinque processi fondamentali e le loro relazioni reciproche.



Il processo 7 che come abbiamo visto rappresenta il cuore operativo dell'organizzazione merita a sua volta un maggior livello di dettaglio fin da questo punto. I capitoli nei quali si suddivide, e che sono di per sé esemplificativi del loro peso specifico in termini di funzionalità della gestione, sono i seguenti:

1. (Ri) pianificazione della realizzazione del prodotto
2. Processi relativi al cliente
3. Progettazione e sviluppo
4. Approvvigionamento
5. Erogazione del servizio
6. Tenuta sotto controllo dei dispositivi di monitoraggio

La “vista” grafica dei processi del capitolo 7, con il sistema delle relazioni reciproche, è riportata nella figura seguente.



E' opportuno rimarcare, con riferimento ad eventuali obiezioni che avessero ad oggetto l'applicabilità della 9001 al settore dei servizi, che è la stessa norma nella sua introduzione ad affermare esplicitamente che ogni volta che si utilizza il termine prodotto questo è da intendersi anche come servizio. La concezione fortemente generalista della norma, al di là degli specifici riferimenti ai servizi, ne fa dunque una guida agile ed affidabile per progettare, gestire e monitorare la qualità in ogni tipo di organizzazione.

4.3 ALCUNI PRINCIPI DI BUONA GESTIONE

Esistono alcuni principi fondamentali, che pur non essendo esplicitamente ed estesamente trattati all'interno della norma ISO ne costituiscono un motivo conduttore, un complemento irrinunciabile per portare a compimento un percorso credibile di riprogettazione gestionale e di miglioramento ispirato alla ISO 9001.

Non è questa la sede per entrare nel merito di tale aspetto, tuttavia una sintetica enunciazione di tali principi sarà sicuramente d'aiuto al lettore per meglio interpretare i vari contenuti dello studio.

4.3.1 Concepire l'organizzazione come un sistema aperto

E' importante non perdere mai di vista il fatto che ogni organizzazione opera inevitabilmente in un contesto articolato di rapporti fra soggetti diversi e che nessuno di essi può essere completamente ignorato. Tali rapporti sono fonte di interazioni continuative con l'ambiente interno ed esterno e possono influire in modo determinante sulla capacità di determinare performances più o meno "virtuose". Occorre pertanto non perdere mai di vista le esigenze dei propri clienti, dei propri dipendenti ma anche dei fornitori, delle istituzioni e della società civile nella sua interezza.

4.3.2 Management e leadership

Il management assolve un ruolo centrale. Rappresenta il vertice dell'organizzazione ed ha la finalità di pianificare, organizzare, guidare e controllare le attività per garantire il conseguimento degli obiettivi. Si tratta di un livello chiave che, a seconda della posizione occupata, deve di volta in volta possedere flessibilità, capacità di analisi e di sintesi, deve avere la forza e il coraggio di operare scelte, deve possedere buone conoscenze di tipo tecnico ma soprattutto deve avere una notevole capacità di gestione dei rapporti umani. Quest'ultima prerogativa, certamente non comunissima fra il management, costituisce quella componente in grado di trasformare la semplice capacità manageriale in vera e propria leadership. Già! Ma che cos'è la leadership?

La leadership non ha niente a che vedere con l'autorità e l'esercizio del potere. Vi sono molteplici definizioni di "stile di leadership" a dimostrazione di quanto il concetto sia scarsamente incasellabile all'interno di uno stereotipo, ma un aspetto è certo: i componenti di una organizzazione operano in simbiosi con le finalità dell'organizzazione medesima se si sentono coinvolti e partecipi nella definizione delle finalità e nella gestione delle attività. Il leader, all'interno di una azienda, è colui che sa motivare i propri collaboratori a seguirlo su qualsiasi terreno, a farsi carico in prima persona dei problemi dell'organizzazione, ma è anche colui che sa interpretare le aspirazioni profonde e i problemi degli uomini, che sa interloquire con loro utilizzando un senso di empatia e di umana comprensione. Un buon leader deve "avere la capacità

di conciliare esigenze fra loro contrapposte, essere portato all'innovazione ed essere quindi disposto a mettere in discussione il modo usuale di lavorare. In altre parole avere dei riferimenti che vadano ben oltre il business immediato, ovviamente non trascurando quest'ultimo".⁸ Appare del tutto evidente che la ricerca di un leader è un obiettivo centrale e, al tempo stesso, estremamente ambizioso per qualunque organizzazione. Ma, come forse è anche superfluo sottolineare, la leadership è il prodotto di una quantità enorme di fattori, in parte innati in parte acquisiti, che molto raramente si condensano in una stessa persona ed è per questo, probabilmente, che poche organizzazioni possono disporre a piene mani.

4.3.3 Personale e organizzazione

Il personale è la risorsa fondamentale di una qualsiasi organizzazione. "Spesse volte il fascino per le macchine spinge gli ingegneri a sovrastimare la capacità delle tecnologie nel risolvere i problemi e a sottostimare, viceversa, l'importanza dell'intervento umano"⁹. Di questa illusione per molti anni è stata vittima l'intera cultura organizzativa occidentale che si era convinta di poter considerare l'uomo e il suo comportamento alla stregua di quello di una macchina. Anni e anni di esperienza, di sperimentazione e di vita aziendale quotidiana hanno completamente scardinato questa convinzione. Oggi sappiamo che la soddisfazione del personale è una componente di notevole importanza e che può fare la differenza fra una organizzazione di successo ed una scarsamente efficace. Tale soddisfazione è la molla che può determinare un incremento delle attitudini individuali, una maggiore creatività, una azione veramente orientata al risultato e una notevole propensione al lavoro di gruppo; tutti aspetti questi che costituiscono un vero e proprio capitale per ogni azienda. Dunque se la soddisfazione del personale è una delle chiavi di volta per il buon funzionamento del sistema organizzativo, come raggiungerla? E' bene dire fin da subito che la soddisfazione del personale è condizionata da una enorme quantità di variabili e che solo alcune di tali variabili possono essere considerate sotto il controllo dell'azienda. Sta di fatto che ogni entità organizzata deve porre il massimo dell'attenzione al grado di soddisfacimento del proprio personale, ai meccanismi sanzionanti e incentivanti, al sistema delle relazioni interpersonali e soprattutto al livello di coinvolgimento nella vita dell'organizzazione. In altre parole tutti gli obiettivi di performance dell'azienda, dalla soddisfazione del cliente fino ad arrivare alla flessibilità e alla produttività "saranno ottenuti molto più facilmente se vi sarà coinvolgimento di ogni singolo dipendente e un dipendente coinvolto è un dipendente dotato di potere. Quando ai dipendenti vengono assegnate chiare missioni, un lavoro che costituisce una sfida, molte responsabilità e una

⁸ L. Bonechi, G. Carmignani, R. Mirandola - La gestione della qualità nelle organizzazioni - Ed. Plus - Pisa 2004

⁹ R. Chiavaccini, P. Pratali - Progettare i processi di impresa - Franco Angeli editore - Milano 2000

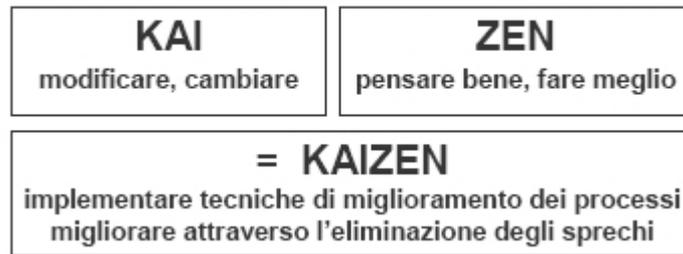
adeguata retroazione, essi si appropriano dei propri processi e in questa situazione acquisiscono un forte interesse al miglioramento”¹⁰. C’è una parola chiave che fa da punto di riferimento per tutto il processo di ricerca della soddisfazione del personale: tale parola è *empowerment*. Letteralmente significa rendere potenti le risorse umane: operare una formazione continua, professionalizzare, valorizzare le persone assegnando loro obiettivi raggiungibili ma ambiziosi e, in una parola, delegare loro la capacità di decidere. Tutto questo produce effetti fortemente positivi sulla performance dell’organizzazione perché ogni dipendente comincia a sentirla propria, non lavora più solo ed esclusivamente nel proprio interesse ma acquisisce un senso profondo di appartenenza e di rispetto per la collettività organizzativa. Tutto ciò per quanto possa apparire paradossale, si traduce non solo in sensibile incremento delle prestazioni aziendali, ma anche in risparmio immediato. Con l’incremento della responsabilità, in particolare al personale operativo, si riducono drasticamente i costi di controllo. Una persona motivata in altre parole non deve essere controllata perché ha cura lei stessa del risultato raggiunto. Questa concezione non può non avere profonde conseguenze anche sul livello organizzativo. La minore necessità di controllo, unita ad una maggiore propensione alla delega producono una progressiva riduzione dei livelli intermedi ed un appiattimento della piramide aziendale. E’ questo un aspetto che non può essere assolutamente trascurato in una organizzazione che aspira alla qualità.

4.4 KAIZEN: UNA TECNICA PER IL MIGLIORAMENTO INCREMENTALE DEI PROCESSI

Nel lavoro che stiamo svolgendo, di analisi dei processi del Comune di S. Marcello pistoiese, si è potuto notare che in alcuni casi (servizi sociali, servizi di SUAP, gestione delle segnalazioni) l’aspetto dell’efficienza intesa come capacità di intervenire in tempi rapidi, acquisisce una rilevanza strategica in termini di soddisfazione dell’utente. Non che non lo sia negli altri casi ma per questi particolari processi tale aspetto appare certamente di maggiore criticità. L’analisi, fino al livello dei diagrammi di flusso, svolta per questi processi non raggiunge un livello di dettaglio tale da consentire l’applicazione completa della tecnica del *kaizen*, ciò nonostante una breve panoramica su questa metodologia, oltre ad essere doverosa nell’ambito della trattazione, offre, almeno in termini di principi generali, spunti preziosi per tentare azioni di miglioramento nei processi operativi citati. Il *kaizen* è una tecnica di miglioramento incrementale dei processi. Incrementale nel senso che propone miglioramenti per piccoli passi ed è un approccio di derivazione giapponese che si contrappone in modo netto a quello occidentale del *Business Process Reengineering* che propone invece azioni radicali di mutamento organizzativo.

¹⁰ R. L. Linch, K. F. Kross – Migliorare la performance aziendale – Franco Angeli editore – Milano 1992

Kaizen significa migliorare i processi eliminando progressivamente gli sprechi.



Vediamone sinteticamente gli elementi fondamentali.

Secondo il kaizen esistono nove tipi di sprechi:

1. Sovrapproduzione;
2. Tempi di attesa;
3. Trasporti;
4. Regolazioni e controlli;
5. Scorte;
6. Movimentazioni;
7. Prodotti non conformi;
8. Insaturazione delle risorse;
9. Uso improprio delle risorse

e la loro eliminazione avviene in altrettanti passi:

1. Comunicare con gli operatori;
2. Osservare le operazioni;
3. Misurare e registrare i metodi;
4. Compilare e graficizzare i dati;
5. Analizzare dati/Identificare muda (sprechi);
6. Sviluppare ed implementare miglioramenti;
7. Standardizzare e documentare i nuovi metodi;
8. Istruire gli operatori;
9. Comunicare i risultati

Il kaizen si persegue mediante l'applicazione di diversi principi. Citiamo i più significativi in rapporto alle nostre finalità specifiche:

- **5 W + 1 H: who, what, where, when, why, how:** si tratta di analizzare le single attività per effettuare l'eliminazione di quelle a non valore. L'analisi viene svolta cercando di visualizzare tutti gli aspetti dell'attività: il chi, il come, il cosa ecc...
- **5 S:** le cinque s costituiscono altrettanti principi fondamentali la cui applicazione consente, ancora una volta, la riduzione degli sprechi e delle attività a non valore. L'applicazione di tali principi ha, come risultato finale il miglioramento della qualità, il miglioramento della sicurezza, la riduzione dei tempi e dei costi nonché il miglioramento del prodotto/servizio. Eccoli nel dettaglio:

1. Seiri (selezionare): selezionare materiali e strumenti necessari in zona lavoro;
2. Seiton (disporre in ordine): organizzare, disporre il materiale al posto giusto;
3. Seiso (pulizia, ordine): tenere pulito e ordinato il luogo di lavoro;
4. Seiketsu (standardizzare): sistematizzare i comportamenti relativi alle precedenti 3 S;
5. Shitsuke (praticare l'autodisciplina): motivare, istruire e controllare il personale sulle procedure standardizzate con le precedenti 4 S aggiornandole.

- **Visual control:** consiste nel controllo "a vista" durante lo svolgimento delle attività mediante l'uso di dispositivi audio - visivi ed informatici (PC in rete e software di rilevazione automatica). Il metodo consente di anticipare gli errori e, di conseguenza, riduce la necessità di controllo, minimizza l'uso, la scrittura e la movimentazione di carta.

L'APPENDICE B mostra l'applicazione dei principi del kaizen ad alcuni dei processi oggetto di studio.

4.5 STRUMENTI AVANZATI PER L'OTTIMIZZAZIONE:

Si tratta di strumenti la cui applicazione richiede conoscenze specifiche nel settore della matematica. Tali strumenti, proprio per la loro appartenenza all'ambito delle scienze sperimentali, costituiscono un valido ausilio per operare in ottemperanza a quanto previsto da uno degli otto principi ispiratori della norma ISO 9001:2000. Vale a dire: assumere decisioni basate su dati di fatto. Per citare alcune tecniche gli strumenti di ottimizzazione di cui si è detto comprendono:

- a) Statistica: il cui utilizzo mette l'organizzazione nella condizione di pianificare le proprie

attività assumendo informazioni fondate dai dati storici e riducendo quindi il rischio di commettere errori di valutazione e di previsione in ordine ad eventi ricorrenti;

- b) Teoria delle code: l'uso di questo strumento, mutuato anch'esso dalla statistica, dà la possibilità di dimensionare uffici e sportelli in maniera tale da minimizzare il livello di spreco e, viceversa, massimizzare la prestazione per l'utente finale.
- c) Strumenti di simulazione: permettono di simulare situazioni legate ad eventi più o meno casuali e quindi di dimensionare le risorse con correttezza;
- d) Programmazione lineare e ricerca operativa: consente di risolvere problemi di massimizzazione dell'uso delle risorse, compatibilmente con il soddisfacimento delle condizioni poste da una "funzione obiettivo" che individua il fine dell'organizzazione.

In APPENDICE C si affronta più in dettaglio il problema dell'applicabilità degli strumenti avanzati nel contesto della realtà comunale e si mostrano due casi concreti.

4.6 UNA TABELLA DI SELEZIONE

Nella tabella che segue, coerentemente con quanto enunciato all'inizio del capitolo, si compie il tentativo di incrociare i processi oggetto di studio con i problemi individuati e le rispettive cause e, per ognuna di esse, con gli strumenti, fra quelli precedentemente elencati, che possono contribuire alla soluzione dei problemi stessi.

EROGARE INTERVENTI E SERVIZI PER CATEGORIE DEBOLI
CODICE PROCESSO 02

PROBLEMA 1 - TEMPI DI RISPOSTA ECCESSIVAMENTE LUNGH

Cause		Possibili soluzioni/Riferimenti per la valutazione			
Classe causa	Possibile causa	ISO	Principi di buona gestione	Tecniche di miglioramento incrementale	Strumenti avanzati
Risorse	Personale sottodimensionato	6.1 Messa a disposizione delle risorse			Teoria delle code
	Scarsità di risorse economiche	Id.			
Strumenti	Distanza eccessiva fra segretariato e servizio	Cap. 6.3 Infrastrutture			
	SI carente	Id.			
Persone	Pressappochismo nella compilazione pratiche	4.2.3 Tenuta sotto controllo dei documenti 6.2.2 Competenza, consapevolezza, addestramento			
	Carenza indirizzi politici	5.1 Impegno della direzione 5.3 Politica per la qualità 5.6 Riesame della direzione	Management e leadership		
	No propensione alla delega		Empowerment		
Metodi	No collaborazione con associazioni		Concepire l'organizzazione sistema aperto		
	Manca responsabile di processo	5.5 Responsabilità, autorità, Comunicazione			
	No obiettivi di efficacia	5.2 Attenzione focalizzata al cliente 5.4 Pianificazione 7.2 Processi relativi al cliente			
	Tempi di controllo troppo lunghi	8.2 Monitoraggi 8.5 Miglioramento		Kaizen	
	Mancata analisi di gruppo		Coinvolgimento del personale		

	Procedure amministrative macchinose	8.2 Monitoraggi 8.5 Miglioramento		Kaizen	
	No analisi di processo	8.2.3 Monitoraggio e misurazione dei processi			

PROBLEMA 2 - SCARSA VISIBILITA' DEL SERVIZIO

Cause		Possibili soluzioni/Riferimenti per la valutazione			
Classe causa	Possibile causa	ISO	Principi di buona gestione	Tecniche di miglioramento incrementale	Strumenti avanzati
Risorse	No responsabile dedicato	6.1 Messa a disposizione delle risorse			
	No segreteria assessorato	Id.			
Strumenti	No strumenti di monitoraggio	8.2.1 Soddisfazione del cliente			
Persone	Giunta poco attenta	5.1 Impegno della direzione			
	Scarso impegno dell'assessore	Id.			
	Scarsità progetti innovativi	7.1 Pianificazione realizzazione prodotto 7.2 Processi relativi al cliente 7.3 Progettazione e sviluppo			
Metodi	Carenza coordinamento con operatori del settore		Concepire organizzazione come sistema aperto		
	Comunicazione poco efficace	7.2.3 Comunicazione con			
	No monitoraggio continuo necessità utente	8.2.1 Soddisfazione del cliente			

EROGARE SERVIZI CHE FACILITINO IL DIRITTO ALLO STUDIO

CODICE PROCESSO 07

PROBLEMA 1 - QUALITA' DEL SERVIZIO MENSA

Cause		Possibili soluzioni/Riferimenti per la valutazione			
Classe causa	Possibile causa	ISO	Principi di buona gestione	Tecniche di miglioramento incrementale	Strumenti avanzati
Risorse	Risorse economiche limitate	6.1 Messa a disposizione delle risorse			
	Personale scarso	Id.			
Strumenti	Contenitori per il trasporto degli alimenti scarsamente idonei	6.3 Infrastrutture			
Persone	Personale poco attento a procedure di sporzionamento	6.2.2 Competenza, consapevolezza addestramento 7.5.1 Tenuta sotto controllo delle attività di produzione e di erogazione dei servizi			
Metodi	Meccanismi di scelta dei fornitori	7.4 Approvvigionamento			
	Meccanismi di controllo della qualità prevalentemente a feedback	4.2 Documentazione: predisposizione procedure per controllo preventivo. 8.5.3 Azioni preventive			
	Necessità di trasporto pasti				
	No definizione non conformità	4.2 Documentazione: controllo prodotti non conformi 8.3 Tenuta sotto controllo dei prodotti non conformi			
	No condivisione non conformità con utenti	Id.			

EROGARE SERVIZI DI SUAP

CODICE PROCESSO 13

PROBLEMA 1 - TEMPI DI RISPOSTA TROPPO LUNGI

Cause		Possibili soluzioni/Riferimenti per la valutazione			
Classe causa	Possibile causa	ISO	Principi di buona gestione	Tecniche di miglioramento incrementale	Strumenti avanzati
Risorse	Risorse economiche limitate	6.1 Messa a disposizione delle risorse			
	Ufficio sottodimensionato	Id.			
Strumenti	Scarsa attenzione ai SI	6.3 Infrastrutture			
	No intranet SUAP	6.3 Infrastrutture	Concepire organizzazione come sistema aperto		
Persone	Scarsa attenzione alle problematiche SUAP	6.2.2 Competenza, consapevolezza, addestramento			
	Scarsa consapevolezza di politiche e obiettivi	5.4 Pianificazione 6.2.2 Competenza, consapevolezza, addestramento			
Metodi	No responsabile di processo	5.5 Responsabilità, autorità, Comunicazione	Appiattimento organizzativo		
	No azioni di monitoraggio	8.2.1 Soddisfazione del cliente 8.2.3 Monitoraggio e misurazione dei processi			
	No procedure per gestione non conformità	4.2 Documentazione: procedure di gestione non conformità 8.3 Tenuta sotto controllo prodotti			
	Tempi di controllo eccessivamente lunghi	8.5 Miglioramento	Empowerment	Kaizen	
	Procedure farraginose	8.5 Miglioramento		Kaizen	
	No analisi di processo	8.2.3 Monitoraggio e misurazione dei processi			
	No obiettivi di efficacia/efficienza	5.4 Pianificazione			

PROBLEMA 2 - ORARIO DI APERTURA TROPPO BREVE

Cause		Possibili soluzioni/Riferimenti per la valutazione			
Classe causa	Possibile causa	ISO	Principi di buona gestione	Tecniche di miglioramento incrementale	Strumenti avanzati
Risorse	Scarsità di personale	6.1 Messa a disposizione delle risorse			
Strumenti	Scarsa attenzione ai SI	6.3 Infrastrutture			
Persone	Scarsa attenzione a politica e	6.2.2 Competenza, consapevolezza, addestramento			
	No Comunicazione politica e obiettivi	5.4 Pianificazione			
Metodi	No analisi di C.S.	5.2 Attenzione focalizzata al cliente 8.2.1 Soddisfazione del cliente			
	No monitoraggio livello di servizio	8.2.3 Monitoraggio e misurazione dei processi 8.2.4 Monitoraggio e misurazione dei prodotti			

GESTIRE ISTITUTI ED EVENTI CULTURALI
CODICE PROCESSO 25

PROBLEMA 1 - CARENZA DI SPAZI

Cause		Possibili soluzioni/Riferimenti per la valutazione			
Classe causa	Possibile causa	ISO	Principi di buona gestione	Tecniche di miglioramento incrementale	Strumenti avanzati
Risorse	Risorse economiche limitate	6.1 Messa a disposizione delle risorse			
Strumenti	Scaffali non sempre adatti per massimizzazione uso degli spazi	6.3 Infrastrutture			
Persone	Scarsa sensibilità da parte del livello	5.1 Impegno della direzione			
	No conoscenza strumenti di programmazione lineare	6.2.2 Competenza, consapevolezza, addestramento			
Metodi	No uso strumenti di programmazione lineare per massimizzazione uso degli spazi				Prog. lineare Ricerca operativa

PROBLEMA 2 - SCARSA COMUNICAZIONE CON UTENTI

Cause		Possibili soluzioni/Riferimenti per la valutazione			
Classe causa	Possibile causa	ISO	Principi di buona gestione	Tecniche di miglioramento incrementale	Strumenti avanzati
Risorse	Risorse economiche limitate	6.1 Messa a disposizione delle risorse			
	Personale limitato	Id.			
Strumenti	Carenza strumenti di Comunicazione ad hoc	6.3 Infrastrutture			
Persone	Scarsa sensibilità, da parte del livello politico, alle problematiche specifiche di Comunicazione culturale	5.1 Impegno della direzione			
	Iniziative eccessivamente autoreferenziate	5.2 Attenzione focalizzata al cliente			
	No formazione su "marketing culturale"	6.2.2 Competenza, consapevolezza, addestramento			
Metodi	No analisi continuativa esigenze degli utenti	8.2.1 Soddisfazione del cliente			
	No coordinamento con altri uffici coinvolti	5.5 Responsabilità, autorità, Comunicazione			

GESTIRE I RAPPORTI CON I CITTADINI

CODICE PROCESSO 31

PROBLEMA 1 - INFORMAZIONE POCO EFFICACE

Cause		Possibili soluzioni/Riferimenti per la valutazione			
Classe causa	Possibile causa	ISO	Principi di buona gestione	Tecniche di miglioramento incrementale	Strumenti avanzati
Risorse	Mancanza struttura dedicata	6.1 Messa a disposizione delle risorse			
Strumenti	No SI per selezione e gestione informazione da veicolare	6.3 Infrastrutture			
Persone	Assenza Know How per veicolare informazioni	6.2.2 Competenza, consapevolezza, addestramento			
	Dipendenti non sempre ben disposti verso cittadini	Id.	Empowerment		
Metodi	No procedura per la selezione delle informazioni	4.2 Documentazione			
	No monitoraggio su livello di informazione / partecipazione dei cittadini	8.2 Monitoraggi e misurazioni			
	No processo documentato per gestione informazione	4.2 Documentazione			

PROBLEMA 2 - SCARSA ATTENZIONE A RAPPORTO CON UTENTE

Cause		Possibili soluzioni/Riferimenti per la valutazione			
Classe causa	Possibile causa	ISO	Principi di buona gestione	Tecniche di miglioramento incrementale	Strumenti avanzati
Risorse	Carenza di personale	6.1 Messa a disposizione delle risorse			
Strumenti	Canali di Comunicazione elettronica scarsamente strutturati	6.3 Infrastrutture			
Persone	Tendenza alla gestione dei servizi in modo autoreferenziano	6.2.2 Competenza, consapevolezza, addestramento			
Metodi	Necessità di attenzione al cliente scarsamente Comunicata da direzione	5.4 Pianificazione			
	No monitoraggio su livello soddisfazione cittadini	8.2 Monitoraggi e misurazioni			
	Assenza documentazione di processo	4.2 Documentazione			

Possiamo certamente dire, a questo punto del percorso e ad ulteriore conferma di quanto sostenuto nei precedenti paragrafi, che buona parte dei problemi individuati e delle rispettive cause trovano una risposta adeguata, o quanto meno uno strumento importante di riflessione, proprio all'interno della norma ISO. Un ulteriore aspetto che balza agli occhi, osservando con attenzione i capitoli della norma che vengono "chiamati in causa", è il fatto che il livello operativo (capitolo 7 della ISO 9001), non figura fra quelli più "invocati" in tabella. Questo non significa, come ovvio, che il livello operativo non sia affetto da problemi anche importanti, ma piuttosto che le cause dei problemi di livello operativo, laddove rilevabili, sono spesso da ricercarsi in una concezione organizzativa che non assegna adeguata importanza alle fasi che si trovano rispettivamente a monte e a valle del "fare".

Le cose ci portano dunque a guardare alle ISO, e in particolare alla 9001:2000 nel caso specifico, come modello per immaginare un sistema di gestione basato sull'efficacia, su un corretto rapporto con il cliente e sulla sua massima valorizzazione.

4.7 RICOLLOCARE I PROCESSI IN OTTICA ISO.

In questo paragrafo saranno individuati e passati rapidamente in rassegna, sulla scorta del modello ISO, tutti i macroprocessi entro cui il Comune di S. Marcello dovrebbe incardinare le propria attività per ispirare la propria condotta ai più elementari principi di buona gestione.

Vediamoli nel dettaglio:

4. PIANIFICAZIONE E CONTROLLO DEL SISTEMA

- La pianificazione del sistema (4.1.1)¹¹ ha come obiettivo quello di individuare le finalità principali del sistema di gestione; vale a dire le motivazioni per cui esso viene realizzato, condotto e mantenuto nonché i sistemi e le istruzioni necessarie per assicurare la qualità dei servizi forniti. Naturalmente una chiara "vista" del sistema appare necessaria e quindi un obiettivo concreto della presente fase sarà quello di procedere alla mappatura dei processi in modo da evidenziarne le reciproche interazioni.

- Il sistema di gestione, ovviamente, non è dato una volta per sempre. Una organizzazione è una entità complessa e mutevole immersa in un ambiente altrettanto mutevole e la sua congruenza rispetto agli obiettivi deve essere controllata con continuità. Il sistema di gestione, prendendo ad input le informazioni provenienti dai riesami, dai processi di verifica e miglioramento dovrà controllare (4.1.2) il sistema stesso con continuità e, all'occorrenza, implementare le modifiche che

¹¹ I codici numerici fra parentesi fanno riferimento ai vari capitoli della norma ISO cui sono riconducibili i processi oggetto di descrizione.

si ritengano più idonee.

- Come si sarà già compreso a questo punto della trattazione, la gestione del sistema contempla al suo interno una variabile assolutamente strategica; si tratta dell'informazione. Prescindendo dall'aspetto dell'infrastruttura tecnologica che, pur estremamente importante, esula dalle finalità del presente lavoro, si comprende fin da subito come il sistema della documentazione debba essere accuratamente progettato in funzione delle reali esigenze informative. Il processo 4.1.3 assolve, naturalmente, a questo scopo. Sulla base degli input provenienti dalla direzione e dai singoli "reparti" operativi e di supporto e, con la partecipazione degli stessi, il processo in questione dovrà produrre un sistema documentato che garantisca la circolazione, la selezione e la conservazione delle informazioni rilevanti ai fini di una buona gestione. Anche le registrazioni, cioè tutti quei documenti volti a dare evidenza oggettiva del raggiunto livello qualitativo del prodotto/servizio erogato, costituiranno output del processo. Oltretutto dovranno essere stabilite le modalità (procedure) per l'identificazione, la redazione, la verifica, l'approvazione, l'emissione, la distribuzione, le modifiche, l'archiviazione e la distruzione dei documenti e delle registrazioni. Non si è ritenuto, in contrapposizione a quanto contenuto nella norma, di prevedere il manuale per la gestione della qualità, sicuramente utile ma non indispensabile per un sistema che non si ponga il fine esplicito della certificazione ISO ma solo quello della realizzazione di un buon sistema gestionale.

5. PROCESSI STRATEGICI E DI PIANIFICAZIONE

Tali processi riguardano in via prioritaria il Sindaco e l'Amministrazione comunale.

- Tutti i processi, in ottica ISO, hanno un carattere circolare. Certamente per effetto dei principi del PDCA ma anche e soprattutto per il fatto che l'attività dell'organizzazione, nel nostro caso dell'ente, comincia dal cliente e sul cliente si richiude. Tutto questo per rimarcare ancora una volta, se ancora ce ne fosse bisogno, che i processi e le attività devono essere costruiti attorno alle esigenze reali del cittadino. In tale ottica un adempimento assolutamente necessario (5.1) è sicuramente quello di individuazione dei clienti e delle loro esigenze fondamentali.

- Tali informazioni sono centrali per procedere ad una corretta definizione della politica e degli obiettivi (5.2) che costituisce appunto la finalità principale del processo in questione. L'amministrazione in pratica definisce le politiche e gli obiettivi per la qualità. Le politiche debbono essere concrete, realizzabili e comprensibili e devono includere l'impegno al miglioramento continuo dell'efficacia del sistema. Nell'ambito dello stesso processo dovranno essere definiti degli indicatori "di alto livello" ripartiti sui singoli servizi, vale a dire non

eccessivamente disaggregati ma sintetici, in modo da garantire all'amministrazione un flusso di informazioni funzionali all'assunzione delle decisioni di tipo tattico e strategico. Gli indicatori dovranno essere misurabili, coerenti (ovvero non contraddittori) e tali da poter essere "esplosi" lungo i vari livelli della piramide organizzativa.

- Il passo successivo (5.3.1) sarà quello di organizzare l'ente. L'amministrazione, sempre con riferimento alle politiche e agli obiettivi precedentemente fissati, dovrà quindi individuare i ruoli, le responsabilità e la struttura organizzativa. Di particolare rilevanza in questo ambito è l'individuazione di un responsabile per il sistema di gestione (coincidente con il responsabile della direzione previsto dalla 9001) da indicarsi auspicabilmente all'interno della giunta e che sappia adeguatamente svolgere la funzione di cerniera fra il livello strategico e quello direzionale – operativo per quanto di rilevante in materia di buona gestione.

- Una ulteriore preoccupazione del livello strategico dell'organizzazione (l'amministrazione comunale), dovrà essere quella di garantire (5.3.2) un adeguato grado di Comunicazione fra i vari livelli, che faccia perno sulla documentazione, sul rapporto informale, ma anche su un adeguato sistema di infrastrutture. Appare opportuno a questo punto, porre con forza l'accento sull'aspetto dell'impegno della direzione. La norma contiene uno specifico punto sul tema che non si è ritenuto di dover inserire esplicitamente all'interno del modello di studio; ma va da sé che si tratta di un aspetto centrale. Si darà in altre parole per scontato che l'amministrazione abbia chiaro il proprio ruolo in ordine all'importanza di:

- Comunicare con il livello amministrativo dell'ente attraverso i propri atti istituzionali;
- Comunicare in modo adeguato la politica e gli obiettivi di gestione a tutti i dipendenti;
- definire e comunicare gli obiettivi;
- effettuare periodici riesami del sistema;
- assicurare la disponibilità di risorse per il raggiungimento delle politiche e degli obiettivi.

- In ultimo l'Amministrazione, in prima persona o attraverso suoi delegati, dovrà impegnarsi ad effettuare un riesame periodico del sistema (5.4). Tale aspetto può apparire marginale o comunque di secondaria importanza per un non addetto ai lavori; si tratta invece, è bene farlo notare, di una componente importantissima del processo di gestione. L'Amministrazione deve garantire la convocazione periodica di riunioni (per processi o gruppi di processi), da effettuarsi con cadenza quadrimestrale o semestrale in cui analizzare, insieme con i responsabili di servizio, la situazione generale in ordine alle varie problematiche emerse, all'andamento degli indicatori, all'individuazione delle cause di scostamento e alla valutazione di congruenza del sistema, per approdare infine alla stesura di una serie di documenti da utilizzare come input per il

miglioramento. Resta inteso che l'Amministrazione, nell'ambito del riesame, può anche prendere in considerazione ed attuare provvedimenti molto radicali che vanno dalla revisione delle politiche e degli obiettivi fino alla rimodulazione degli assetti organizzativi.

6. GESTIONE DELLE RISORSE

Si tratta dei processi finalizzati a individuare, selezionare e allocare le risorse per gestire l'organizzazione con correttezza e in coerenza con gli obiettivi individuati.

- Il punto (processo) 6.1 "Pianificazione delle risorse", pur non essendo previsto in modo esplicito nella 9001 è stato ritenuto indispensabile come momento di sintesi definitiva di quanto emerso in sede di pianificazione operativa dei singoli processi. All'interno di tale sistema di attività prendono corpo, in termini di sintesi definitiva e completa, tutti gli elementi cardine che dovranno guidare le successive azioni condotte sulle risorse. In pratica dovranno essere definiti e formalizzati gli stili di direzione, le competenze del personale, i meccanismi di allocazione delle risorse sui singoli processi e le priorità di intervento.

- Il processo successivo (6.2) contempla un insieme di attività per la buona gestione del sistema delle risorse umane. Si tratta di un processo la cui portata e criticità probabilmente sfugge ad una organizzazione orientata prevalentemente al *fare* ma i cui output, in termini di ricaduta sugli altri processi, sono certamente centrali per una buona tenuta del sistema di gestione. Rimandiamo la trattazione relativa a tale processo al successivo capitolo 6 che si occuperà dell'argomento in modo specifico e dettagliato.

- Non meno importanti sono le attività finalizzate alla gestione delle strutture e delle infrastrutture (6.3). Nel processo in questione (strutture e infrastrutture) si è operata la scelta di ricomprendere in un unico punto quanto la norma ISO aveva scomposto in due processi distinti: uno relativo alle infrastrutture e l'altro agli spazi di lavoro. Con riferimento al caso specifico e in considerazione delle dimensioni organizzative, si è ritenuto infatti sufficiente un unico processo per provvedere alla gestione sia del sistema delle infrastrutture sia di quello delle strutture vere e proprie, intendendo per strutture tutti gli immobili e, all'interno di questi come ovvio, gli stessi spazi di lavoro. Gli output in uscita dal processo in questione saranno dunque riconducibili alle varie azioni di manutenzione operate sul patrimonio immobiliare, alle attività ordinarie di pulizia, all'acquisto e all'allocazione di mezzi e attrezzature destinate al buon funzionamento dei processi come telefoni, fax, macchine server, computer e dispositivi di rete che, nel complesso costituiscono il sistema informatico (il sistema informatico è diverso dal sistema informativo!) dell'organizzazione (SI).

- La norma ISO 9001 non annovera al suo interno un capitolo che si occupi in maniera esplicita di

gestione delle risorse economiche e finanziarie. Per le nostre finalità si è ritenuto opportuno prevederlo (6.4) anche in considerazione del fatto che i Comuni al di sopra dei 5000 abitanti hanno l'obbligo di programmare e controllare la gestione servendosi del PEG (Piano Economico di Gestione) in cui la componente economico – finanziaria e di distribuzione delle risorse è strettamente correlata con gli obiettivi operativi dell'organizzazione. La stesura del PEG è dunque un adempimento chiave che peraltro è strettamente correlato con le altre attività relative alla gestione economica e finanziaria. E' la motivazione per cui all'interno del processo 6.4 si sono ricompresi tutti i sub - processi finalizzati alla gestione razionale delle risorse economiche: redazione del bilancio preventivo, assestamenti di bilancio (verifiche in corso di gestione), redazione del bilancio consuntivo e, naturalmente, predisposizione, approvazione e diffusione del PEG.

7. PROCESSI PRIMARI

Il processo 7 è quello di cui è più semplice comprendere l'utilità pratica. E' la guida per la gestione di tutti i processi primari dell'organizzazione.

Va detto in premessa che non tutti i processi contenuti in questo capitolo sono da considerarsi "obbligatori"¹². All'utente spetta l'onere della valutazione per verificare, nell'ambito dello specifico processo operativo, cosa ci sia di necessario o di superfluo.

- Nell'ambito della "Pianificazione del processo primario" (7.1) l'amministrazione, attraverso il proprio rappresentante, i responsabili di area e gli operativi per le componenti di processo di loro competenza, stabiliscono i criteri generali per la gestione del processo/servizio, individuano gli strumenti necessari per la gestione, i modi, i tempi e le responsabilità per soddisfare continuamente i requisiti del cliente finale. In altre parole la pianificazione viene utilizzata per predisporre tutto quanto necessario ad affrontare in modo serio e razionale l'insieme delle attività che seguono. Ad esempio possono essere presi in considerazione aspetti concernenti l'ordine di priorità per soddisfare adeguatamente le richieste dell'utente oppure, nel caso di servizi che si servano di fornitori esterni, i criteri generali per la loro selezione, gli orientamenti per la verifica dei materiali o dei servizi forniti ecc.

- Nella realizzazione di un sistema gestionale di buon livello, assolutamente critico è il processo 7.2 (Processi relativi al cliente). Si tratta dello strumento che consente all'utente finale di "entrare nei processi" e di esserne il termine di paragone continuo. L'obiettivo è quello di tenere costantemente

¹² Il termine obbligatori è riportato fra virgolette per sottolineare l'omonimia di intenti con la norma ISO 9001:2000. La stessa norma precisa infatti, con riferimento al capitolo 7, che l'organizzazione può autoescludersi dall'applicazione di alcuni punti previa giustificazione formale delle cause di esclusione.

sotto controllo le esigenze del cliente (7.2.1) e di tradurle in specifiche di servizio, ogni processo operativo per quanto gli compete, mettendo in atto tutte le strategie che sono disponibili e alla portata dell'organizzazione: questionari, interviste, informazioni di ritorno dagli sportelli di front – office e tecniche di marketing pubblico. Un aspetto di estrema importanza che spesso sfugge alla capacità di analisi dei soggetti gestori e che rende estremamente complesso il problema della determinazione dei requisiti dell'utente è il fatto che l'organizzazione non deve limitarsi a considerare le esigenze chiaramente espresse da parte dell'utente ma, come previsto dalla stessa 9001, deve compiere uno sforzo ulteriore per cogliere le esigenze implicite e questo, come ovvio, determina l'assoluta necessità non tanto di strumenti particolarmente sofisticati ma, sicuramente, di una sensibilità che non è patrimonio di ogni organizzazione. La semplice individuazione dei clienti e dei requisiti di servizio in ogni caso, non è sufficiente a garantire un buon livello di gestione, occorre assicurarsi che i requisiti individuati siano realmente alla portata dell'organizzazione per evitare insoddisfazione da parte dell'utente come inutili dispendi di risorse. E' quello che si fa attraverso il riesame dei requisiti (7.2.2). Si potrebbe essere portati a sottovalutare l'importanza del processo di riesame, ma è innegabilmente una questione di serietà professionale il valutare con attenzione i requisiti del servizio “prima di impegnarsi con l'utente o di intraprendere le fasi progettuali”¹³ vere e proprie. A corollario di quanto finora esposto risulta altrettanto importante, nel rispetto del “cittadino cliente” predisporre strumenti di informazione efficaci che mettano l'organizzazione nella condizione di poter tenere aperto un continuativo canale di comunicazione con i cittadini. A questo scopo è stato previsto il processo “informazione per il cittadino” (7.2.3). Nell'ambito di tale processo tutte le attività operative dovranno prevedere una procedura per la selezione delle informazioni rilevanti ai fini della Comunicazione, per poi valutare se tali informazioni debbano essere veicolate attraverso i canali istituzionali del Comune (Sito Internet, giornalino, bacheche, ecc.) oppure in modo autonomo nell'ambito del processo operativo che le ha generate. Non meno importante appare il problema della gestione della Comunicazione in ingresso, peraltro già evidenziato come elemento di forte criticità nella parte introduttiva, rispetto al quale dovranno essere previste apposite procedure.

- Il Comune annovera al suo interno tutta una serie di attività in cui la progettazione rappresenta un aspetto centrale. Basta pensare, a tale proposito, a tutti gli adempimenti di competenza dell'ufficio tecnico, volti alla realizzazione di nuove opere pubbliche come ad interventi di manutenzione e ripristino sulle esistenti. Il processo 7.3 della norma ISO 9001 appare pertanto una guida di ottimo livello per condurre con efficienza e razionalità le attività in questione. Tuttavia, con specifico riferimento al lavoro che si sta conducendo, concentrato in particolare su alcuni processi di gestione considerati di particolare rilevanza ai fini del raggiungimento degli obiettivi strategici

¹³ L. Bonechi – G. Carmignani – R. Mirandola – La gestione della qualità nelle organizzazioni – Ed. Plus, Pisa - 2006

dell'organizzazione, si è ritenuto di prevedere un processo di progettazione finalizzato alle sole procedure di gestione e pertanto decisamente “alleggerito” rispetto al suo omologo contenuto nella norma. La “Progettazione delle procedure” (7.3) prevede solo due processi interni: pianificazione e progettazione (7.3.1) e riesame, verifica, ed emissione delle procedure(7.3.2). Volutamente, per non appesantire eccessivamente il sistema in termini di processi autonomi, si sono accorpate in un unico punto le fasi della pianificazione e della realizzazione della progettazione delle procedure gestionali. Nel dettaglio: la pianificazione dovrà provvedere ad individuare le modalità, le fasi salienti, le persone coinvolte nonché i tempi per l'esecuzione dei riesami, delle verifiche e della validazione della progettazione stessa. Nell'ambito della progettazione vera e propria sarà invece necessario definire accuratamente tutti gli aspetti della gestione in termini di flussi delle attività, di operatori coinvolti, di responsabili di processo, di informazioni rilevanti per il cliente da una parte e per il miglioramento dall'altra e, infine, di documenti e registrazioni. La fase della progettazione produce, in output, una serie di documenti da cui risulti evidente il flusso procedurale delle attività e le responsabilità correlate (Mappe di processo, Workflow, Data Flow Diagram, Matrici di responsabilità, ecc.). Il riesame (7.3.1) si compone di una ulteriore verifica, fatta con la collaborazione di tutti gli operatori coinvolti che “testano” l'assenza di limiti di diversa natura sfuggiti alla precedente fase progettuale. Le verifiche dal canto loro, che potranno essere più di una nel corso della progettazione, saranno finalizzate a verificare la sostanziale congruenza degli elementi in output con quelli in input e vedranno il coinvolgimento degli operativi e, laddove lo si ritenga necessario, anche degli stessi utenti. Non si è ritenuto di inserire, contrariamente a quanto previsto dalla norma, l'elemento della validazione. Questo perché si è dato per scontato che il monitoraggio continuo del sistema consenta di acquisire, in fase di erogazione del servizio, gli elementi necessari per verificare la rispondenza del medesimo ai requisiti “d'uso”. Ultimo aspetto, non meno importante, è quello relativo alla tenuta sotto controllo delle modifiche alla progettazione. Trattandosi prevalentemente di attività di servizio, l'effetto della modifica ad una procedura può avere conseguenze significative e difficilmente quantificabili sull'utenza. E' questa la motivazione per cui sarà necessario, in caso di modifica, valutare attentamente gli effetti e non trascurare la possibilità di comunicare in anticipo all'utente la possibilità di eventuali disservizi e/o non conformità. Il processo 7.3 si conclude con l'emissione formale delle procedure ritenute necessarie per il buon funzionamento della gestione e con la loro trasmissione a tutti i soggetti interessati.

- Il problema dell'approvvigionamento è sicuramente “nevralgico” per ogni organizzazione e lo è anche per un Comune di piccole medie o grandi dimensioni. E' noto che gli enti pubblici, per la gestione di tutta una serie di procedure di approvvigionamento di beni e servizi, debbono sottostare alle varie normative concernenti le gare di appalto. Tali norme utilizzano spesso il principio del massimo ribasso come unico criterio per la selezione. Le esperienze condotte in ambito aziendale

negli ultimi anni dimostrano tuttavia, al di là di ogni ragionevole dubbio, che tale criterio non rappresenta l'optimum in termini di efficacia e di efficienza dei processi. Anzi! La corsa all'accaparramento dell'appalto da parte dei soggetti partecipanti, determina sistematicamente uno scadere delle prestazioni. Così, in attesa che il dibattito in corso sulle normative concernenti le gare di appalto si apra a visioni maggiormente aziendalistiche, le organizzazioni pubbliche, pur muovendosi nell'ambito ristretto delle normative vigenti, debbono mettere a punto procedure che consentano loro di inserire, come criteri di selezione dei fornitori, principi ispirati alla qualità del prodotto servizio oltre a quelli meramente quantitativi incardinati sul principio testé indicato del massimo ribasso. A questo scopo è stato previsto il processo 7.4 (Approvvigionamento di beni e servizi). I criteri per la selezione dei fornitori (7.4.1) dovranno ovviamente ricalcare una serie di principi di base ispirati al rispetto delle varie normative di legge. E' opportuno sottolineare tuttavia che ci sono forniture dal costo limitato che per tale motivo non sono soggette alla procedura di gara. Il riferimento è a tutti quei beni e servizi di piccola entità (materiali di cancelleria, piccole prestazioni di servizio ecc.) che presi singolarmente hanno un costo relativamente basso ma la cui sommatoria, in termini di costi, può dare un contributo sensibile ad una filosofia di gestione informata ai principi di efficienza. Rispetto a questi "piccoli" approvvigionamenti è necessario prevedere delle procedure contenenti principi di base per operare una buona. In particolare sarebbe opportuno verificare la possibilità di stabilire rapporti continuativi e privilegiati (*comakership*) con particolari fornitori che si impegnino, nel tempo, a garantire prodotti di buon livello a costi equi. E' vero d'altronde che anche nel caso di approvvigionamenti più importanti lo strumento del capitolato d'appalto può servire allo scopo di contribuire ad una selezione maggiormente oculata. Per essere più espliciti: nella maggior parte delle situazioni si ha la netta sensazione che i capitolati siano, per i Comuni e gli enti pubblici in genere, degli strumenti standard da fotocopiare e modificare per quei pochi aspetti di carattere formale che differenziano nettamente una situazione da un'altra. Preliminarmente allo svolgimento della gara non si compie lo sforzo di cogliere tutti quegli aspetti che possono mettere a rischio il livello qualitativo di un prodotto o di un servizio; aspetti che, se inseriti in modo completo e adeguato all'interno del capitolato di appalto potrebbero invece costituire un potente strumento a disposizione del sistema di controllo dei fornitori e dei prodotti o dei servizi approvvigionati (7.4.2). E' naturale che gli impegni, più o meno formalizzati, assunti dal fornitore nei confronti del Comune debbano essere costantemente monitorati in quanto a qualità. Ogni processo primario che debba far ricorso all'approvvigionamento dovrà pianificare e mettere in atto specifiche procedure per la verifica del fornitore. Dovrà essere valutato accuratamente l'impatto del servizio o del prodotto approvvigionato sulla qualità della prestazione finale di cui il Comune, è bene sottolinearlo, rimane responsabile, e il relativo controllo dovrà essere graduato, in una sorta di *item control level*, in misura proporzionale a tale impatto. Si può andare dalla semplice

rassicurazione verbale, laddove fra Comune e fornitore esista un comprovato rapporto di fiducia basato su precedenti esperienze, a controlli maggiormente formalizzati che si basino magari su vere e proprie griglie da compilare periodicamente a cura del fornitore e da consegnare al committente. E' il caso ad esempio, per tornare ai processi di studio, del servizio di trasporto scolastico che il Comune di S. Marcello ha affidato all'esterno e che non di rado ha dato luogo a lamentele da parte dei genitori in ordine al livello complessivo di sicurezza degli automezzi utilizzati. Poiché il problema della sicurezza merita senz'altro un livello di controllo alto, sarebbe opportuno predisporre apposite *check list* di verifica delle parti meccaniche degli scuolabus, che il fornitore si impegni a compilare e consegnare al servizio scolastico con cadenza ad esempio trimestrale. Laddove poi anche questa modalità di controllo dovesse risultare poco proficua si potrebbe anche prendere in considerazione l'invio di personale dell'officina comunale presso gli stabilimenti del fornitore per effettuare, di persona, i controlli ritenuti necessari. "In caso di difformità alle specifiche d'ordine, il responsabile di servizio dovrà aprire un rapporto di non conformità che, in sede di monitoraggio del fornitore, sarà utilizzato per la sua valutazione"¹⁴. Insomma, il problema dell'approvvigionamento, nonostante i vincoli imposti dalle leggi di riferimento, rimane un problema di forte impatto sulla qualità dei servizi forniti da un Comune. Come tale non può essere liquidato con superficialità o semplicemente invocando le rigidità del sistema normativo ma deve essere affrontato con correttezza e rigore formale.

- Il processo di erogazione del servizio (7.5), nel caso di studio ricalca quasi esattamente la conformazione della norma ISO 9001. L'unica eccezione è data dal fatto che non si è previsto l'ultimo punto: "Conservazione del prodotto" rispetto al quale, trattandosi sostanzialmente di documenti, si è dato per scontato che fosse sufficiente quanto contenuto al paragrafo (processo) 4.3: "Tenuta sotto controllo dei documenti". Il processo in questione (7.5) vede la "consegna materiale" della prestazione nelle mani dell'utente. In altre parole, una volta effettuata la pianificazione del servizio e la sua progettazione, a valle dell'emanazione delle procedure si ha la vera e propria erogazione. Occorre tuttavia sottolineare come si tratti di una erogazione "in condizioni controllate" (7.5.1). Questo per ribadire ancora una volta il fatto che chiunque si trovi impegnato nella gestione operativa non deve mai perdere di vista aspetti vitali per garantire un adeguato livello qualitativo. Fra tali aspetti vale la pena di ricordare:

- Il continuo riferimento alle procedure emanate (dove previste);
- L'utilizzazione di idonee apparecchiature;
- Il reperimento di informazioni da utilizzare per le attività di monitoraggio;
- La necessità di mantenersi continuamente al servizio dell'utente per assisterlo anche dopo

¹⁴ M. Marcantoni – Nuovo manuale per la certificazione ISO 9001:2000 dei Comuni – Angeli editore – Milano 2003

l'erogazione del servizio stesso.

In fase di rilascio del servizio deve essere effettuata una nuova validazione del processo (7.5.2). E' assolutamente necessario verificare che quanto progettato corrisponda effettivamente ai requisiti individuati. Come si può facilmente intuire nel caso dei servizi è obiettivamente molto difficile mantenere il pieno controllo di tutte le variabili di sistema ed è assolutamente normale che in fase operativa possano emergere problematiche del tutto impreviste. La validazione in fase operativa assolve appunto al compito di registrare eventuali discrasie per procedere, successivamente o anche contestualmente all'erogazione del servizio laddove ciò sia possibile, alle modifiche del caso.

L'identificazione e la rintracciabilità (7.5.3) debbono essere garantite e accuratamente pianificate dall'organizzazione nell'ambito dei processi operativi. Con riferimento all'aspetto dell'identificazione, appare del tutto evidente come nell'ambito della gestione esistono una serie di entità che debbono essere chiaramente identificate. E' ad esempio il caso dei processi, ai quali viene assegnato uno specifico codice; è il caso dei servizi, delle procedure, dei beni di proprietà del Comune ma soprattutto del sistema dei documenti che garantisce una corretta circolazione delle informazioni. La rintracciabilità deve altresì essere garantita soprattutto per quanto concerne gli aspetti di responsabilità. La pubblica amministrazione realizza quantità ingenti di attività di tipo fisico o amministrativo ed è di fondamentale importanza, nel rispetto dell'utente e della stessa organizzazione, poter sempre documentare il sistema delle responsabilità sottese ai vari adempimenti. Una breve nota merita anche il processo 7.5.4 (Proprietà del cliente). E' assolutamente necessario che i documenti presentati dal cittadino (ovviamente di proprietà del cittadino stesso) siano identificati e conservati con la massima cura, auspicabilmente attraverso una procedura documentata, per evitare deterioramenti, distruzione o smarrimento degli stessi.

- L'ultimo processo del paragrafo 7: "Tenuta sotto controllo dei dispositivi di misurazione" (7.6), potrebbe apparire prerogativa di una impresa manifatturiera. Esistono tuttavia attività, anche in ambito comunale, in cui lo stato di efficienza dei dispositivi fisici, può avere effetti positivi o negativi sulla qualità del servizio. Si tratta in effetti di effettuare una valutazione seria e onesta sul dove e sul come tali dispositivi possono influire sul livello complessivo della prestazione. Ad esempio: l'officina comunale potrebbe contenere attrezzature per la misurazione la cui efficienza risulti essere centrale per la buona manutenzione del parco auto; ma un caso ancor più palese, perché più evidente e diretta appare la sua ricaduta sull'utente finale, è quello della farmacia comunale, dove gli strumenti per la pesa e l'analisi chimica delle sostanze debbano risultare in perfetto stato di efficienza. Nell'ambito di tale servizio (processo) sarebbe sicuramente opportuno prevedere una procedura per il controllo periodico della strumentazione.

8. MISURAZIONI ANALISI E MIGLIORAMENTO

L'ultimo dei macroprocessi “misurazioni, analisi e miglioramento” chiude il ciclo del PDCA operando le fasi del check e dell'action. La forma complessiva, pur ricalcando in linea di massima quella dell'omologo punto della 9001, è in gran parte adattata al caso di studio.

- Il punto 8.1 “Pianificazione del sistema di monitoraggio” svolge un compito analogo a tutti i processi di pianificazione precedentemente descritti. Si tratta in sostanza di individuare, in linea di massima, le modalità del monitoraggio dei vari processi, i meccanismi di base per la gestione dell'informazione, i tempi e la frequenza di aggiornamento delle informazioni relative al sistema di monitoraggio e, infine, gli strumenti e le metodologie da utilizzare (*problem solving*).

- La gestione delle non conformità (8.2) è stata anteposta rispetto a quanto accade nella norma poiché, con specifico riferimento al caso di studio, si è ritenuta concettualmente preliminare alle successive azioni di monitoraggio. Per essere più chiari è opportuno mettere in evidenza come sia all'interno di questo processo che vengono definite le non conformità anche se la loro definitiva approvazione spetta poi alla direzione nell'ambito del macroprocesso 5. E' del tutto evidente quindi che l'analisi dei dati e delle informazioni, in cui risultano ricomprese le stesse non conformità, non può che avvenire a valle della loro definizione. In questo processo vengono dunque definite con chiarezza le non conformità relative ai singoli processi, vengono proposte le procedure per la gestione delle stesse e il loro “trattamento documentario”. Le singole procedure inoltre devono contenere le modalità per l'individuazione del responsabile del verificarsi della non conformità. Tutto questo con la finalità dichiarata di isolare le cause e proporre azioni correttive e preventive adeguate.

- Il successivo processo: “ Monitoraggi, misurazioni e analisi dei dati” (8.3), raggruppa in un unico punto quanto nella norma viene scisso in due processi consecutivi. Si tratta ovviamente del “cuore pulsante” del sistema di monitoraggio, di un processo fortemente strutturato in cui vengono elaborate una quantità enorme di informazioni provenienti da tutti i processi. In primo luogo è fondamentale avere il “polso della situazione” in ordine alla soddisfazione degli utenti (8.3.1). Da questo punto di vista strumenti preziosi sono i questionari di “*customer satisfaction*”, le interviste (laddove le risorse consentano di gestirle in modo razionale), ma anche le informazioni di ritorno provenienti dal contatto diretto con l'utente, le sue lamentele e i suoi suggerimenti. Ai fini del miglioramento è più importante una lamentela, anche esternata in malo modo, di una miriade di complimenti fatti per l'eccellenza delle proprie prestazioni. Queste informazioni pertanto non dovrebbero perdersi nei meandri dell'organizzazione, ma dovrebbero essere raccolte con cura per essere riutilizzate in fase di analisi dei dati. A queste informazioni si aggiungeranno poi quelle provenienti dalle “verifiche ispettive interne” (8.3.2). E' opportuno ribadire, ancora una volta, che il

presente studio non è finalizzato all'ottenimento della certificazione ma all'implementazione di un sistema di gestione che sia capace di prevenire buona parte delle cause di disfunzione individuate nella fase di analisi. Tale sottolineatura viene ulteriormente ribadita per chiarire il fatto che, quando si parla di "verifiche ispettive", non si intendono quelle fatte da personale esterno per il rinnovo della certificazione, bensì quelle svolte internamente all'organizzazione per verificare lo stato di sussistenza del sistema. Occorrerà prevedere in sostanza, una analisi periodica del sistema operata dal responsabile della qualità in collaborazione con uno staff interno che, pur coinvolgendo il responsabile dei servizi di volta in volta analizzati, sia il più possibile autonomo e sganciato dalla sua sfera di influenza. L'ispezione, attraverso la predisposizione preliminare di opportune *check list* di verifica, dovrà essere condotta con la finalità di accertare che il sistema di gestione sia conforme a quanto pianificato e che funzioni in modo corretto. Gli "ispettori" dovranno quindi esaminare il livello di attuazione e di funzionamento delle procedure (dove previste), il corretto flusso delle informazioni in input e in output nonché le modalità di gestione dei documenti e delle registrazioni. Le risultanze delle verifiche, opportunamente formalizzate, saranno un input prezioso per il miglioramento.

Il "monitoraggio e la misurazione dei processi" (8.3.3), si fonda sul sistema degli indicatori di performance precedentemente messi a punto e ai quali sarà dedicato il prossimo paragrafo.

Il macroprocesso 8.3 si chiude con l'analisi dei dati (8.3.4). Tutti gli input provenienti dalle attività precedentemente elencate debbono essere reciprocamente incrociati per trarre dall'analisi informazioni significative (output). Per informazioni significative si intendono report, relazioni, proposte di allocazione degli interventi e, chiaramente, l'individuazione chiara di inadeguatezze, sprechi, non conformità e disservizi. E' naturale che il personale demandato alla gestione di questo processo dovrà disporre di una preparazione minima in ordine agli strumenti statistici di base (i sette strumenti di Ishikawa sarebbero sicuramente l'ideale) e alle tecniche del *problem solving*. Niente che non possa essere adeguatamente acquisito e padroneggiato da chiunque all'interno dell'organizzazione anche se, in certe particolari situazioni (si pensi ad esempio ai test statistici sui questionari di *customer satisfaction* o all'incidenza dei guasti nel parco automezzi di proprietà dell'amministrazione), la conoscenza di strumenti più sofisticati, come le analisi di regressione, le misure di dispersione e le comparazioni fra medie, sarebbe sicuramente di aiuto.

- Tutti gli output appena menzionati entrano come input nell'ultimo processo (di livello 1): "miglioramento continuo e azioni correttive e/o preventive" (8.4). Il concetto di miglioramento continuo (8.4.1) che appare formalmente solo in questo ultimo segmento del sistema di gestione (come del resto accade anche nella 9001) deve essere invece preoccupazione costante di ogni componente dell'organizzazione. Chiunque, in qualunque parte del sistema di gestione o della piramide organizzativa, colga aspetti che secondo lui sono passibili di miglioramento, è tenuto a

segnalarli rapidamente per consentire una sollecita correzione delle cause di disservizio. Sarebbe dunque auspicabile promuovere la collaborazione e la libera iniziativa di ogni dipendente in ordine alle proposte di miglioramento e non è affatto casuale, da questo punto di vista, che il processo 8 acquisisca una serie di input provenienti da tutti i processi (e dunque da tutti i livelli) dell'organizzazione stessa. Le azioni correttive e preventive (8.4.2) costituiscono l'ultimo passo che anticipa la "ripresa" del ciclo di Deming. Per quanto riguarda le prime si tratta di una serie di prescrizioni o anche di semplici raccomandazioni, che scaturiscono dall'analisi dei dati e dall'individuazione delle cause di difetti e non conformità, finalizzate a prevenire il ripetersi dei problemi precedentemente occorsi. Le azioni preventive dovrebbero invece intervenire a monte del problema; rimuovere cioè la causa prima ancora che generi la disfunzione. Una applicazione proficua delle azioni preventive richiede una conoscenza molto profonda del comportamento di sistema e può essere fatta solo in segmenti estremamente ristretti dell'organizzazione. Ne sono un esempio palese tutte le azioni contemplate all'interno dell' HACCP per la conservazione e il trattamento degli alimenti che entrano a pieno titolo fra gli strumenti di buona gestione della mensa comunale.

Nel seguito si elencano i processi necessari alla realizzazione di un buon sistema di gestione.

PROCESSI NECESSARI PER UNA BUONA GESTIONE DEL SISTEMA

4. PIANIFICAZIONE E CONTROLLO DEL SISTEMA

- 4.1 PIANIFICARE IL SISTEMA
- 4.2 CONTROLLARE IL SISTEMA
- 4.3 PREDISPOSIZIONE E TENUTA SOTTO CONTROLLO DEI DOCUMENTI

5. PROCESSI STRATEGICI E DI PIANIFICAZIONE

- 5.1 INDIVIDUAZIONE CLIENTI E RELATIVE ESIGENZE
- 5.2 DEFINIZIONE POLITICA E PIANIFICAZIONE DEGLI OBIETTIVI
- 5.3 ORGANIZZAZIONE
 - 5.3.1 Assegnare responsabilità
 - 5.3.2 Comunicazione interna
- 5.4 RIESAME DEL SISTEMA DI GESTIONE

6. GESTIONE DELLE RISORSE

- 6.1 PIANIFICARE LE RISORSE
- 6.2 GESTIRE LE RISORSE UMANE
 - 6.2.1 Gestire rapporti di lavoro dipendente e assimilati
 - 6.2.2 Formare le risorse umane
 - 6.2.3 Premiare e sanzionare le risorse umane
- 6.3 STRUTTURE E INFRASTRUTTURE
- 6.4 GESTIRE E ASSEGNARE LE RISORSE ECONOMICHE

7. PROCESSI PRIMARI

- 7.1 PIANIFICAZIONE DEL PROCESSO PRIMARIO
- 7.2 PROCESSI RELATIVI AL CLIENTE
 - 7.2.1 Determinazione dei requisiti del servizio
 - 7.2.2 Riesame dei requisiti
 - 7.2.3 Informazione per il cittadino

- 7.3 PROGETTAZIONE DELLE PROCEDURE
 - 7.3.1 Pianificazione e realizzazione della progettazione
 - 7.3.2 Riesame, verifica, controllo delle modifiche ed emissione delle procedure
- 7.4 APPROVVIGIONAMENTO DI BENI E SERVIZI
 - 7.4.1 Selezione dei fornitori
 - 7.4.2 Verifica dei prodotti/servizi approvvigionati
- 7.5 EROGAZIONE DEL SERVIZIO
 - 7.5.1 Erogazione del servizio in condizioni controllate
 - 7.5.2 Validazione del servizio
 - 7.5.3 Identificazione e rintracciabilità
 - 7.5.4 Proprietà del cliente
- 7.6 TENUTA SOTTO CONTROLLO DEI DISPOSITIVI DI MISURAZIONE

8. MISURAZIONI ANALISI MIGLIORAMENTO

- 8.1 PIANIFICAZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO
- 8.2 GESTIONE DELLE NON CONFORMITA'
- 8.3 MONITORAGGI MISURAZIONI E ANALISI DEI DATI
 - 8.3.1 Soddisfazione del cliente
 - 8.3.2 Verifiche ispettive interne
 - 8.3.3 Monitoraggio e misurazione dei processi
 - 8.3.4 Analisi dei dati
- 8.4 MIGLIORAMENTO E AZIONI DI CORREZIONE/PREVENZIONE
 - 8.4.1 Miglioramento continuo
 - 8.4.2 Azioni correttive e preventive

L'insieme dei processi e dei sottoprocessi sopra riportati vuole rappresentare la struttura di base dell'organizzazione e non deve scardinare il sistema delle attività precedentemente individuate. Si sottolinea questo aspetto perché non si incorra nell'errore di pensare che l'adozione di un sistema di gestione ispirato alla norma ISO 9001 determini la necessità di rimuovere alla radice tutto il know how dell'organizzazione per sostituirlo con qualcosa di radicalmente diverso. Al contrario: si tratta di ricollocare in ottica ISO i processi individuati nella precedente fase di analisi e di incardinarli all'interno di una visione gestionale più completa e sistematica. E' quello che si è fatto nella tabella che segue.

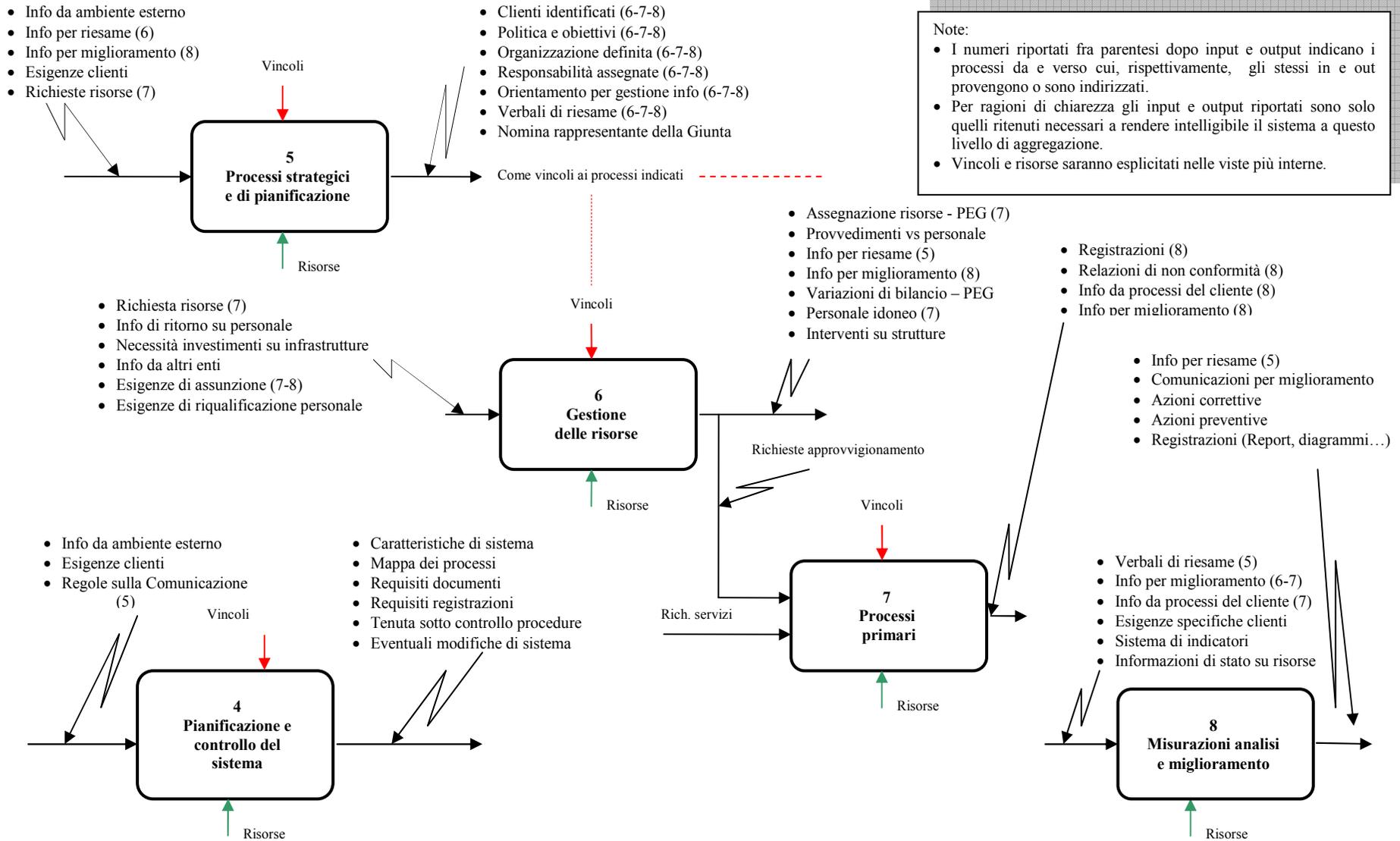
I PROCESSI PREESISTENTI RICOLLOCATI IN OTTICA ISO

TIPO	COD.	NOME PROCESSO	ALLOCAZIONE IN OTTICA ISO
PS	01	Assegnare responsabilità	5.3.1
PS	02	Formare le risorse umane	6.2.3
PS	03	Gestire rapporti di lavoro dipendente e assimilati	6.2.1
PPR	01	Gestire attività servizi demografici	7
PPR	02	Erogare interventi e servizi per categorie deboli	7
PPR	03	Gestire adempimenti per diritto di voto	7
PS	04	Adottare una determinazione	5.3.2
PPR	04	Emanare ordinanze	7
PPR	05	Protocollare documenti	7
PS	05	Predisporre e gestire un atto	5.3.2
PS	06	Informare gli organi politici	5.3.2
PS	07	Gestire il Consiglio Comunale	5.2
PS	08	Supportare gli organi politici	5.2
PPR	06	Organizzare fruibilità locali	7
PPR	07	Realizzare servizi che facilitino il diritto allo studio	7
PPR	08	Gestire l'esecuzione di opere pubbliche	7
PPR	09	Mantenere agibili le strade	7
PPR	10	Mantenere beni e attrezzature	7
PPR	11	Programmare e gestire il servizio di RSU	7
PPR	12	Realizzare espropri	7
PPR	13	Gestire i servizi di SUAP	7
PPR	14	Gestire l'edilizia privata	7
PPR	15	Gestire l'edilizia pubblica	7
PPR	16	Programmare il territorio	7
PPR	17	Rilasciare servizi cimiteriali	7
PS	09	Gestire la sicurezza sui luoghi di lavoro	6.3
PPR	18	Prevenire e gestire le calamità naturali	7
PPR	19	Concedere suolo pubblico in concessione d'uso	7
PPR	20	Gestire i progetti	7
PS	10	Programmare obiettivi e risorse annuali e poliennali. Stilare bilancio di previsione. Realizzare il PEG	6.4

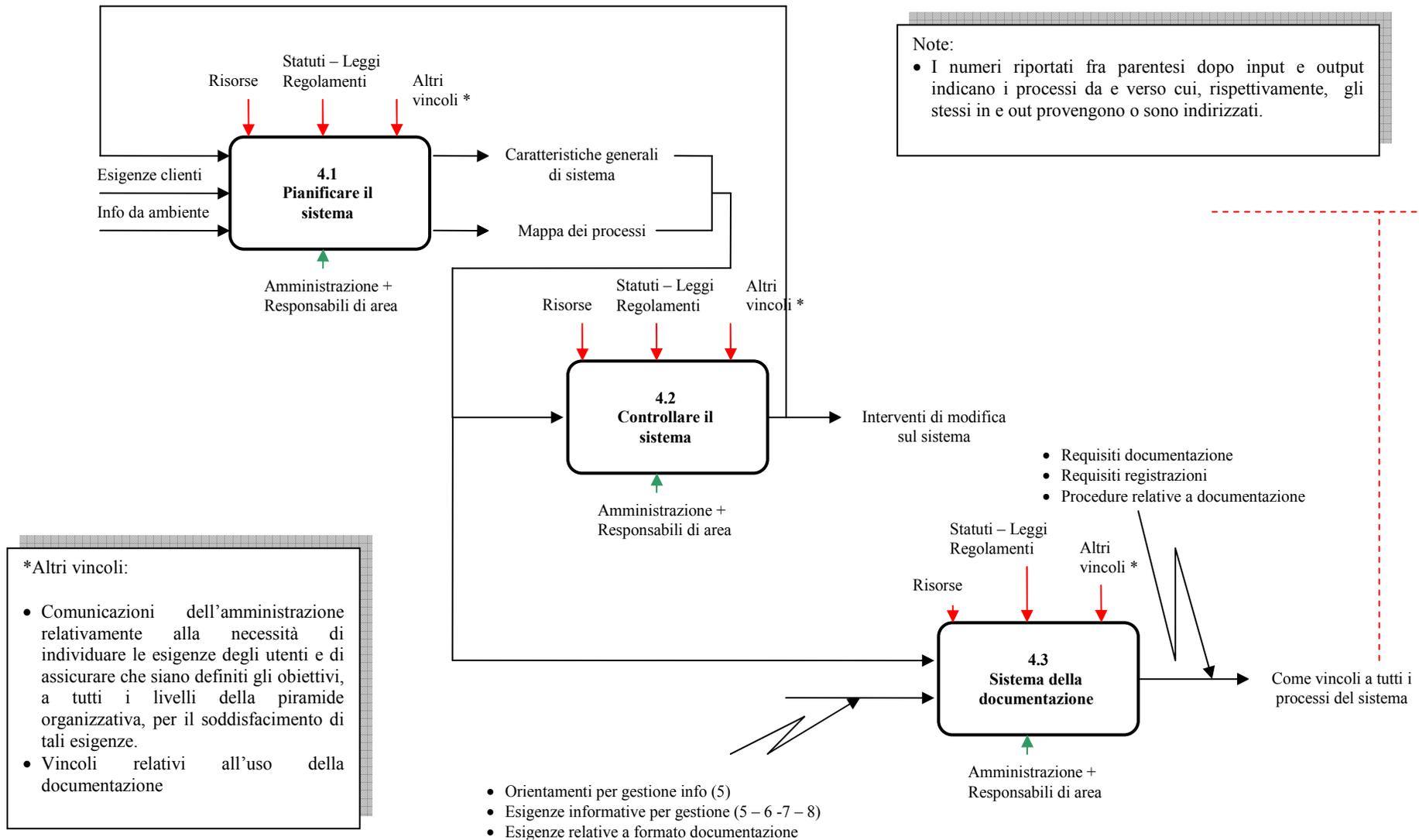
PS	11	Rendicontare la gestione economico-finanziaria. Stilare bilancio consuntivo	6.4
PS	12	Monitorare il bilancio preventivo e il PEG	8.3.3
PPR	21	Predisporre ed attuare la segnaletica	7
PPR	22	Predisporre ed attuare programmi per il commercio	7
PPR	23	Gestire inadempienze e contravvenzioni	7
PPR	24	Gestire rapporti con enti locali stranieri	7
PPR	25	Gestire istituti ed eventi culturali	7
PPR	26	Liquidare i creditori	7
PPR	27	Riscuotere i tributi comunali	7
PPR	28	Vigilare e sorvegliare il territorio	7
PPR	29	Gestire servizi di farmacia	7
PPR	30	Approvvigionare merci di farmacia	7.4
PPR	31	Gestire i rapporti con i cittadini	7
PPR	32	Valutare i fornitori	7.4

Nel seguito sono riportate le mappe del livello zero e dei livelli 1 del nuovo sistema di gestione.

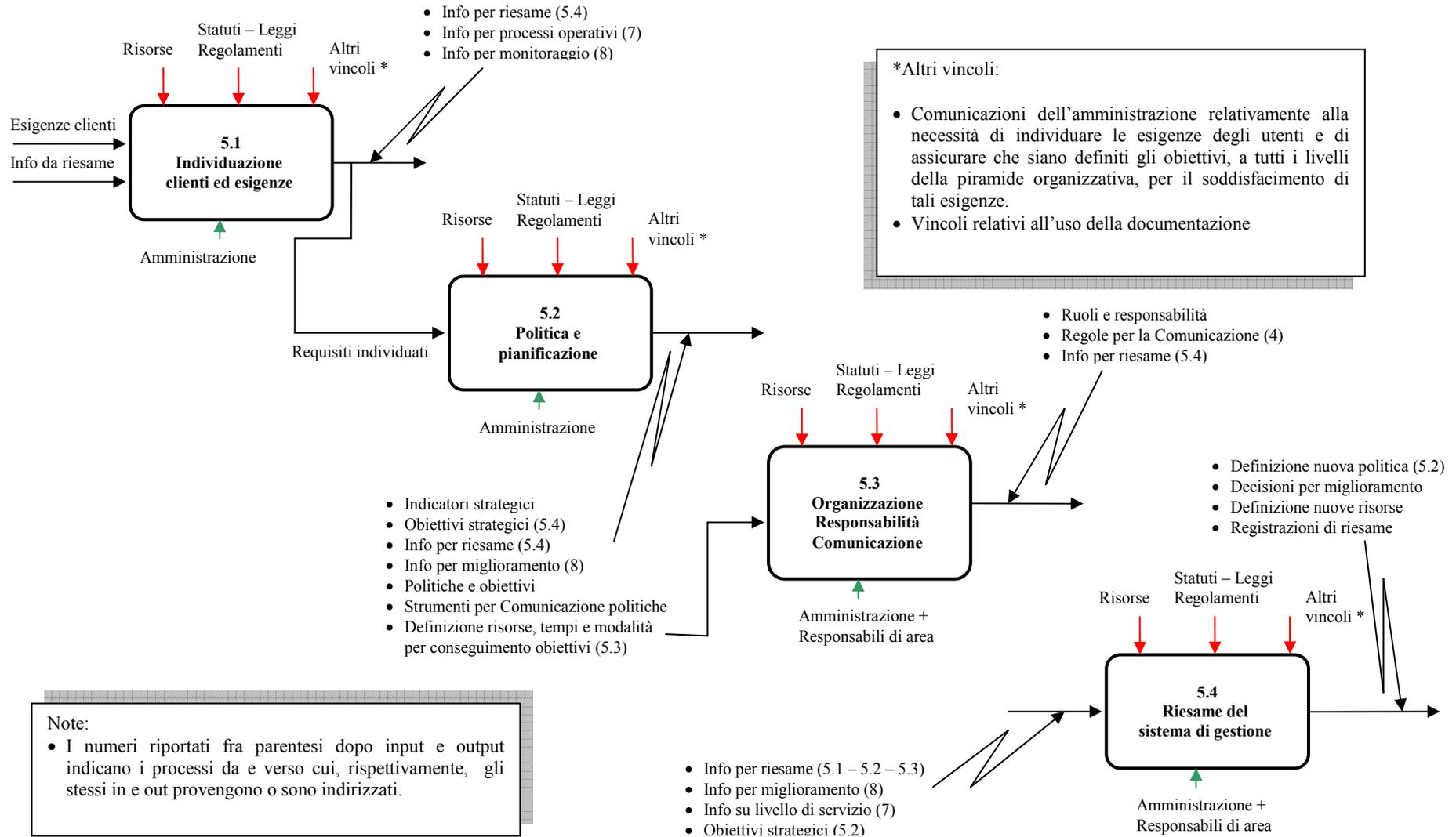
SISTEMA DI GESTIONE AL LIVELLO 0



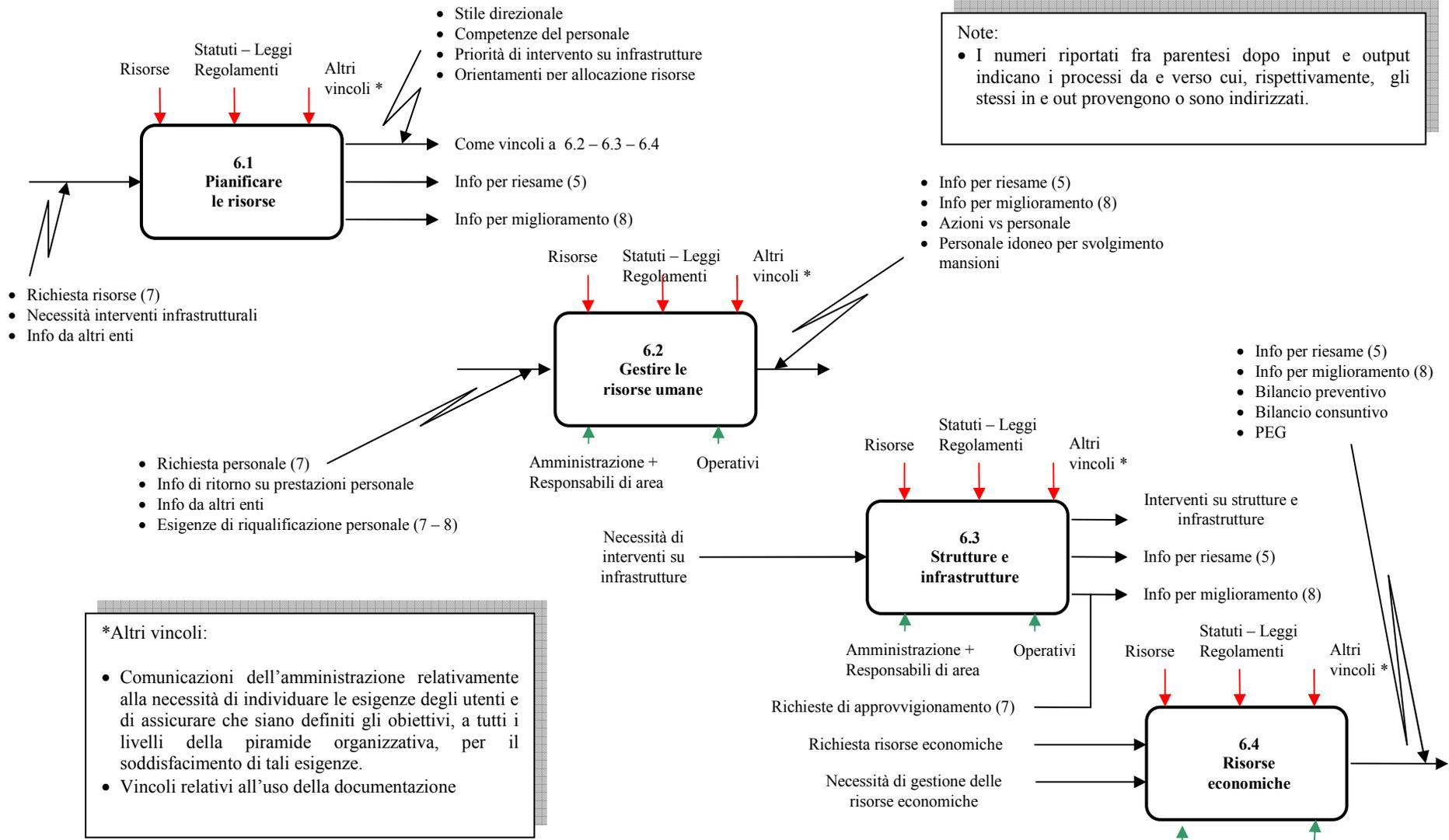
PIANIFICAZIONE E CONTROLLO DEL SISTEMA



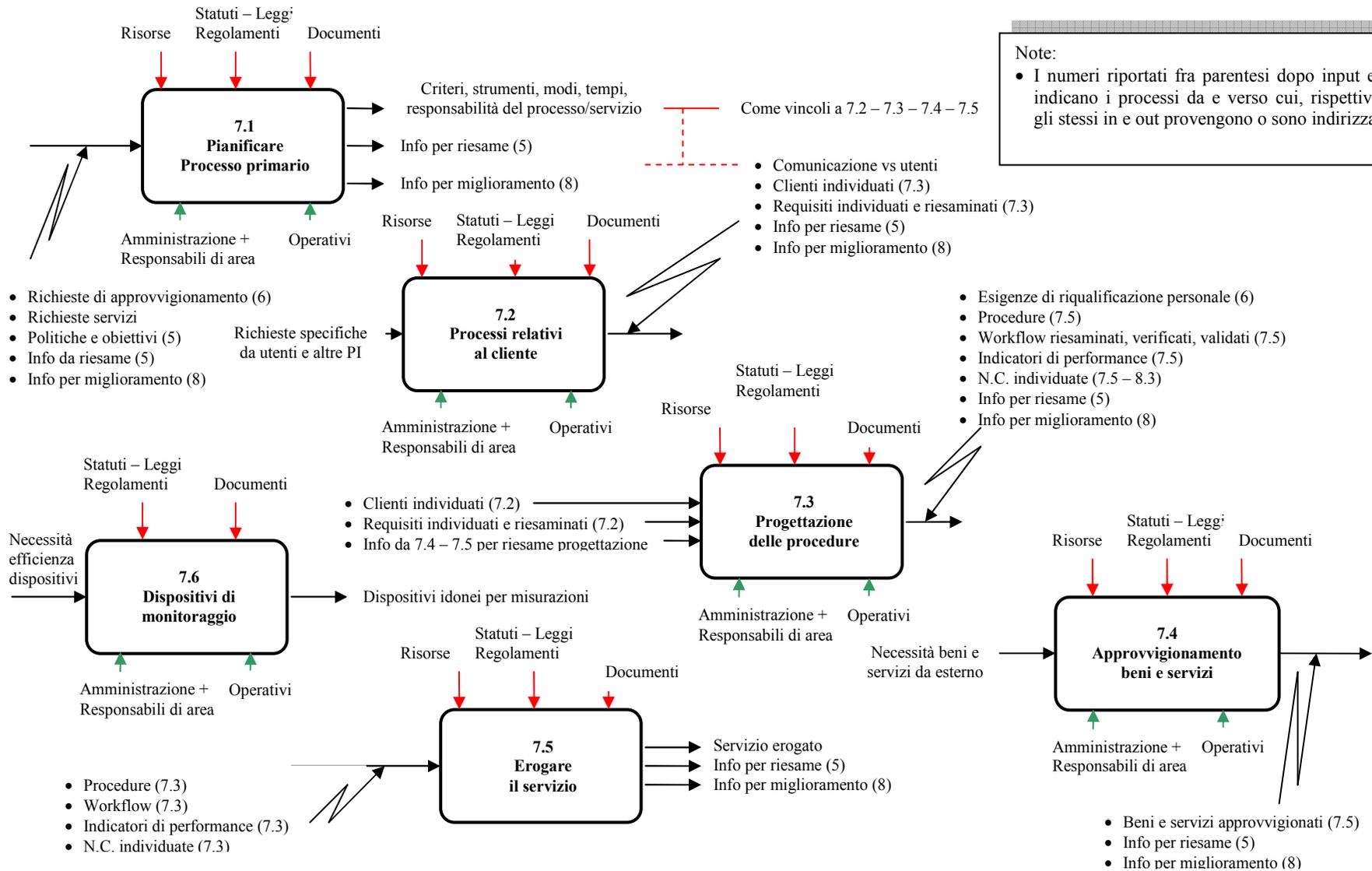
PROCESSI STRATEGICI E DI PIANIFICAZIONE



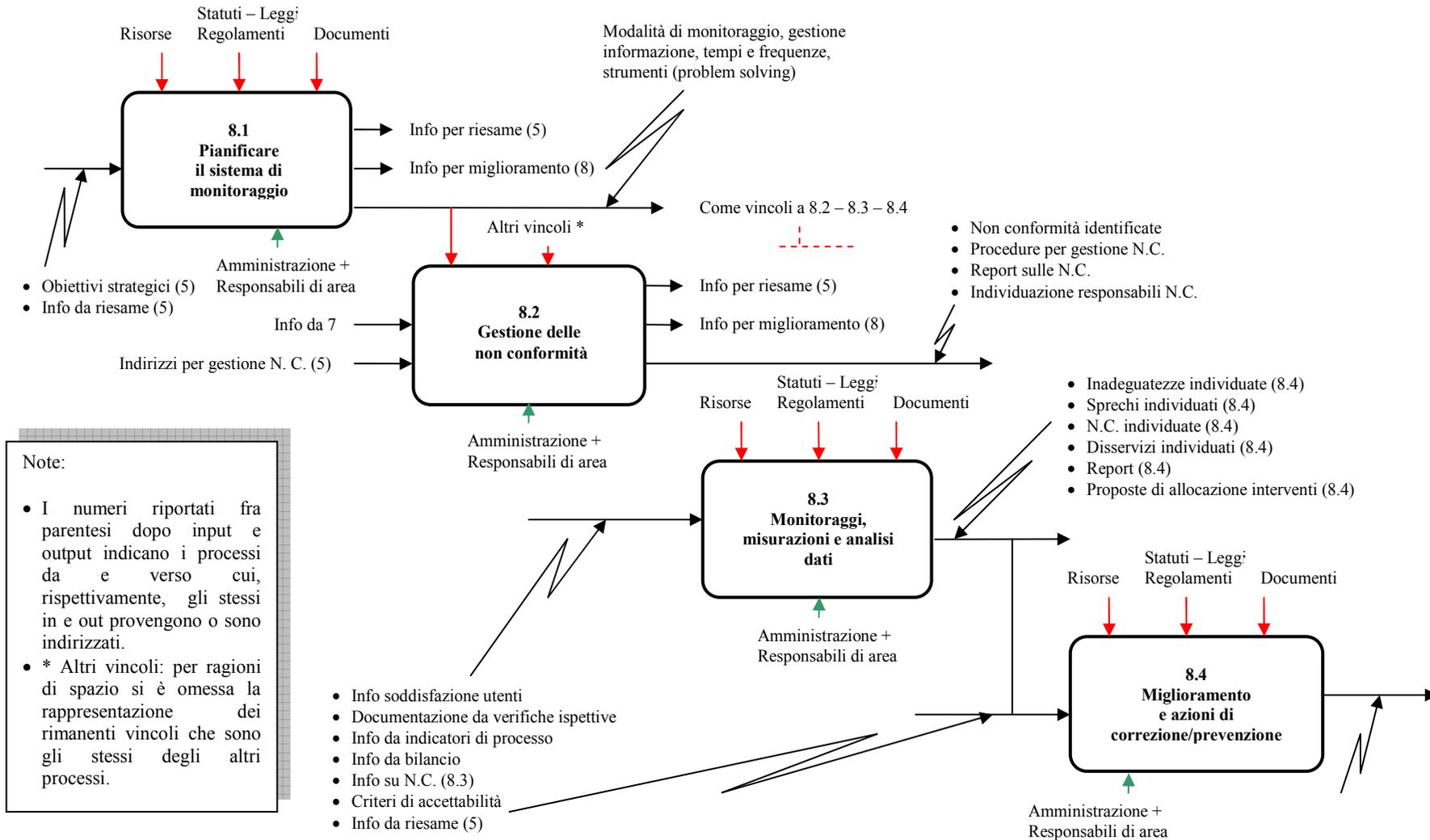
GESTIONE DELLE RISORSE



PROCESSI PRIMARI



MISURAZIONI – ANALISI – MIGLIORAMENTO



4.8 QUALE INFORMAZIONE? IL SISTEMA DEGLI INDICATORI

Se si osserva con attenzione la rappresentazione del sistema anche a livello dei singoli macroprocessi, la prima cosa che balza all'attenzione è l'estrema criticità del complesso delle informazioni. E' del tutto evidente in altre parole che i processi individuati possono funzionare in modo conforme a quanto pianificato se e soltanto se viene garantito il flusso continuo delle informazioni che ne costituiscono la materia prima. Fra l'altro il termine "materia prima" non viene qui utilizzato casualmente. Gli input ai processi, che nelle attività manifatturiere sono vere e proprie materie prime, non sono in genere entità fisiche nel settore dei servizi bensì documenti, atti, relazioni fra persone; insomma, in una formula: sistemi di informazioni. Gestire dunque un insieme di servizi significa acquisire, elaborare e restituire all'esterno enormi quantità di informazione. Non solo. All'informazione operativa che è "visibile" proprio perché in uscita dai processi, si aggiunge l'informazione direzionale, certamente meno percettibile dall'esterno ma non per questo meno importante. Per informazione direzionale si intende quel complesso di dati e conoscenze finalizzati a interpretare in modo attendibile il comportamento dell'organizzazione e ad assumere le decisioni conseguenti. Si tratta di conoscenze spesso aggregate, provenienti dai dati di dettaglio del livello operativo e che vengono recepite dal "management" nelle forme più disparate: dati di bilancio, report, comunicazioni, ecc. Con riferimento al caso di studio, possiamo sicuramente affermare che l'informazione in genere e l'informazione di alto livello in misura particolare costituisce il vero e proprio tessuto connettivo dell'organizzazione o meglio: il suo sistema neurale. Prendiamo ad esempio il Processo 5: "processi strategici e di pianificazione". In tale contesto la direzione (amministrazione) deve garantire lo svolgimento di tutta una serie di attività che producono output (informazione) come l'individuazione degli *stakeholders*, le loro esigenze, gli obiettivi strategici dell'organizzazione e quant'altro, ma per la produzione di tali output l'Amministrazione ha bisogno di altra informazione in ingresso (sui clienti, sull'ambiente esterno, sull'andamento complessivo del sistema) che certamente può derivare in parte dal bagaglio personale di ciascun membro dell'organizzazione ma che in larga misura deve essere garantita dal "tessuto connettivo" del sistema. Si comprende dunque con chiarezza quanto l'interpretazione dei processi in termini di circolazione delle informazioni sia importante e quanto debba essere curato l'aspetto delle modalità di produzione e gestione di tale complesso di conoscenze. A questo scopo è stato pensato il processo 4.3 (sistema della documentazione) che non a caso si trova a valle dei processi di pianificazione e controllo del sistema gestionale. In output al processo suddetto troveremo certo la documentazione necessaria ad ottemperare ai requisiti di buona gestione, ma tali documenti saranno solo il punto terminale di un percorso di analisi delle esigenze informative ai vari livelli, di chiara individuazione dei flussi di informazione e degli strumenti più idonei a veicolarla.

Si aprirebbe qui un capitolo ampio e impegnativo sull'uso dell'infrastruttura tecnologica deputata

alla gestione delle informazioni (SI). Tuttavia, dal momento che tale aspetto non è centrale con riguardo alle finalità del presente lavoro, ci preme per il momento fare un'unica sottolineatura a proposito della necessità di integrazione fra *sistema informativo* e *sistema informatico*. I due termini sono spesso utilizzati come sinonimi ma non lo sono. Per sistema informativo si intende l'insieme dei dati, delle informazioni e delle conoscenze che circolano all'interno di una organizzazione senza riguardo alcuno per il supporto che assiste il processo di condivisione. L'informazione può, in altre parole, essere veicolata attraverso documenti, atti formali, riunioni, incontri o semplici conversazioni e l'insieme di tutte queste attività costituisce il sistema informativo. Quando invece si parla esplicitamente di sistema informatico il riferimento è all'infrastruttura tecnologica: hardware, software e tecnologie di rete per il supporto del sistema informativo. Ebbene! E' quanto mai importante che i due sistemi siano concepiti, immaginati e progettati come un tutt'uno. Il sistema informativo è evidentemente "figlio" del processo 4.3 ed è necessario che il sistema informatico lo assista in modo adeguato. Non è affatto vero che le nuove tecnologie informatiche costituiscono una sorta di "panacea di tutti i mali" e che basta appropriarsene per garantire il miglioramento dei processi gestionali. E' il sistema dei processi che va progettato accuratamente in termini di flussi di attività e di informazioni, ed è sulle esigenze informative di quei processi (e solo su quelle), che va calato il sistema informatico attraverso un adeguato intervento di progettazione. Una infrastruttura informatica inadeguata non solo può rivelarsi del tutto improduttiva nel contesto di una ipotesi di *reingegnerizzazione* di processo, ma può addirittura essere controproducente. Si pensi ad esempio ai problemi legati all'enorme potenza di calcolo dei moderni PC. In termini generali oggi non è un impossibile acquisire informazione in quantità virtualmente infinita. Ma se l'informazione non è adeguatamente selezionata e non raggiunge solo e soltanto i nodi dove è necessaria, il risultato può essere un vero e proprio sovraccarico (*overload informativo*), con la conseguenza che chi è chiamato a gestirla troverà enormi difficoltà nel separare il "segnale" dal "rumore" e impiegherà moltissimo tempo in attività di selezione assolutamente improduttive nell'economia generale dei processi gestionali.

Fatte queste considerazioni si ritiene opportuno richiamare l'attenzione del lettore su due aspetti, concernenti l'informazione, certamente rilevanti rispetto all'obiettivo di realizzare un sistema di gestione costruttivamente ispirato alla norma ISO 9001. Tali aspetti fanno riferimento, rispettivamente, al problema della rappresentazione del flusso delle informazioni e alla loro individuazione in base alle esigenze dei singoli livelli organizzativi.

4.8.1 La rappresentazione del flusso informativo

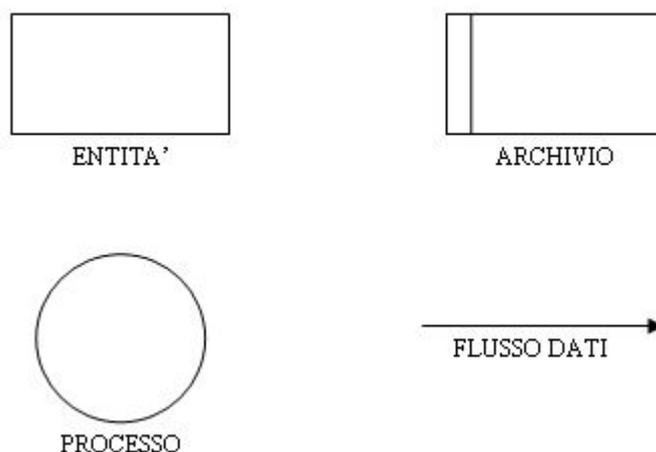
Il sistema di input e output dei processi è costituito prevalentemente da beni e servizi che spesso, come abbiamo già sottolineato, si sostanziano di veri e propri sistemi di informazioni. E' importante dunque non solo vedere i processi in termini di "entità" (fisiche o di servizio) in ingresso e in uscita, ma anche come flussi informativi. Questo livello di interpretazione dei fenomeni gestionali è propedeutico alla progettazione del sistema informativo, ed è un passaggio che dovrebbe essere sviluppato in parallelo alla mappatura dei processi e alla formalizzazione dei diagrammi di flusso delle attività.

Allo scopo sono state implementate diverse metodologie. Quella che qui descriviamo brevemente è detta tecnica del DFD (*Data Flow Diagram*). La "forma mentale" è la stessa dei diagrammi IDEF 0 che abbiamo utilizzato per la rappresentazione dei processi. Si tratta in sostanza di individuare una "vista" di alto livello dei processi (diagramma di contesto) e di rappresentare i flussi di informazione in ingresso e in uscita dal sistema, per poi procedere ad una serie di scomposizioni successive fino al livello che si ritenga necessario ad una corretta rappresentazione. Vediamone gli elementi caratteristici.

Il DFD utilizza solo 4 simboli:

- Terminator: entità terminali (esterne al sistema);
- Data store: Archivi di dati (di qualsiasi tipo);
- Process bubbles: Bolle di processi;
- Data flow: Flussi di dati

Seguendo lo stesso ordine essi vengono rappresentati nel modo seguente:



A completamento dei simboli vengono inserite apposite etichette (convenzioni di *naming*) che meglio specificano le funzioni dei singoli componenti e che seguono le convenzioni del COBOL.

A completamento del diagramma viene presentato il “dizionario dei dati”, che individua con precisione il contenuto dei flussi e dei depositi di informazione unitamente ad una breve descrizione dei processi.

L’esempio che segue, riferito alle informazioni del processo 02 (Erogare interventi e servizi a sostegno delle categorie deboli), è sicuramente più che esplicativo e consente di formarsi un’ idea sufficientemente precisa sul tipo di analisi cui dovrebbe essere sottoposto il sistema a tutti i livelli.

Si tenga presente che un aspetto ritenuto superfluo nell’economia di rappresentazione del processo risulta invece chiaramente visibile nel DFD cioè il fatto che il Comune di S. Marcello gestisce il servizio in questione insieme e per conto di altri 3 Comuni dell’area montana. Di qui la presenza dell’entità esterna “Comuni”.

E’ bene precisare inoltre che non sempre il sistema dei processi utilizzati nell’ambito della grammatica IDEF 0 coincide, per lo stesso processo, con quello finalizzato alla rappresentazione dei flussi delle informazioni. Il sistema dei contenuti informativi, come la presenza di opzioni di scelta, obbliga talvolta a raggruppamenti che non sono necessari nel contesto IDEF. E’ esattamente quello che accade nell’esempio che segue.

DIAGRAMMA DI CONTESTO



Per maggiore chiarezza si ritiene opportuno dettagliare le entità esterne genericamente identificate, nel DFD, come associazioni, enti, aziende ed altre autorità.

ASSOCIAZIONI – ENTI - AZIENDE

Cooperative

Associazioni di volontariato

Strutture assistenziali

Aziende pubbliche e private

Tesoreria comunale

ALTRE AUTORITA

Regione

Provincia

Questura

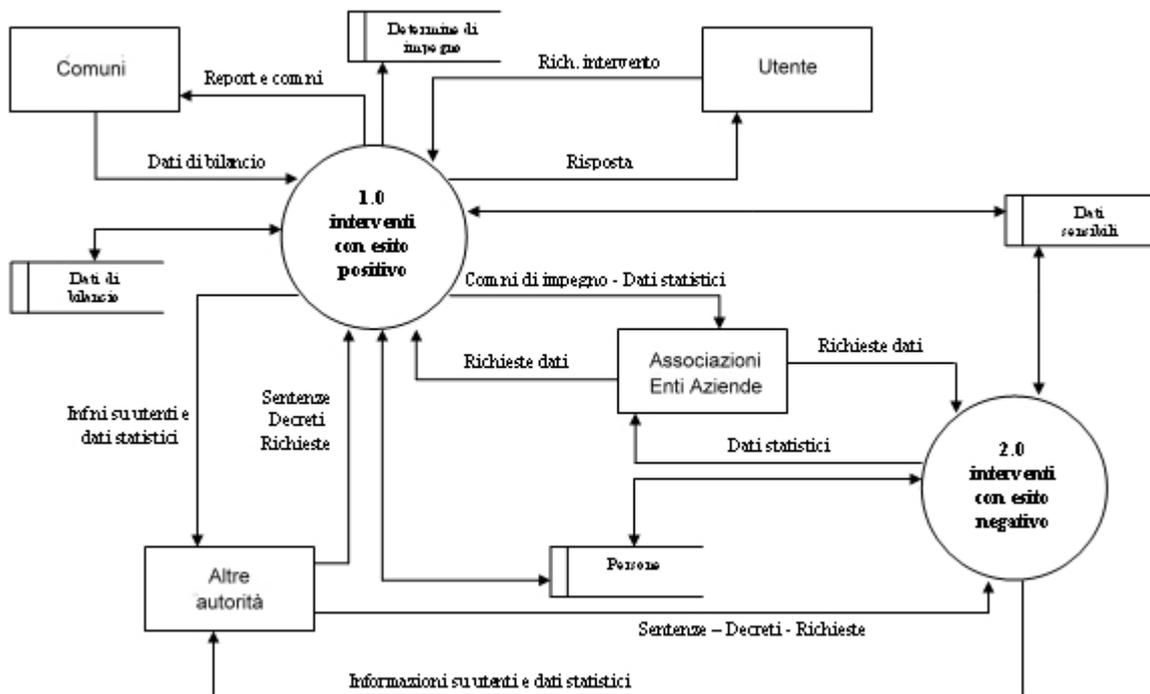
Prefettura

Tribunali

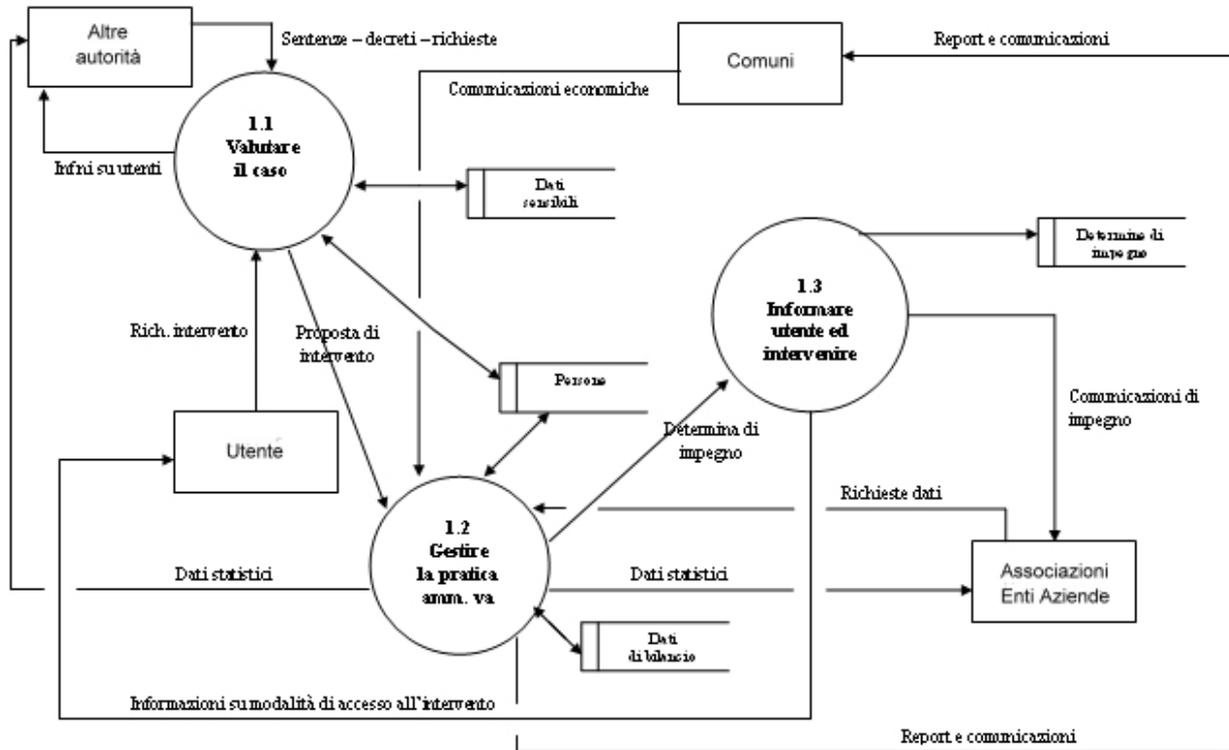
Osservatori

ASL

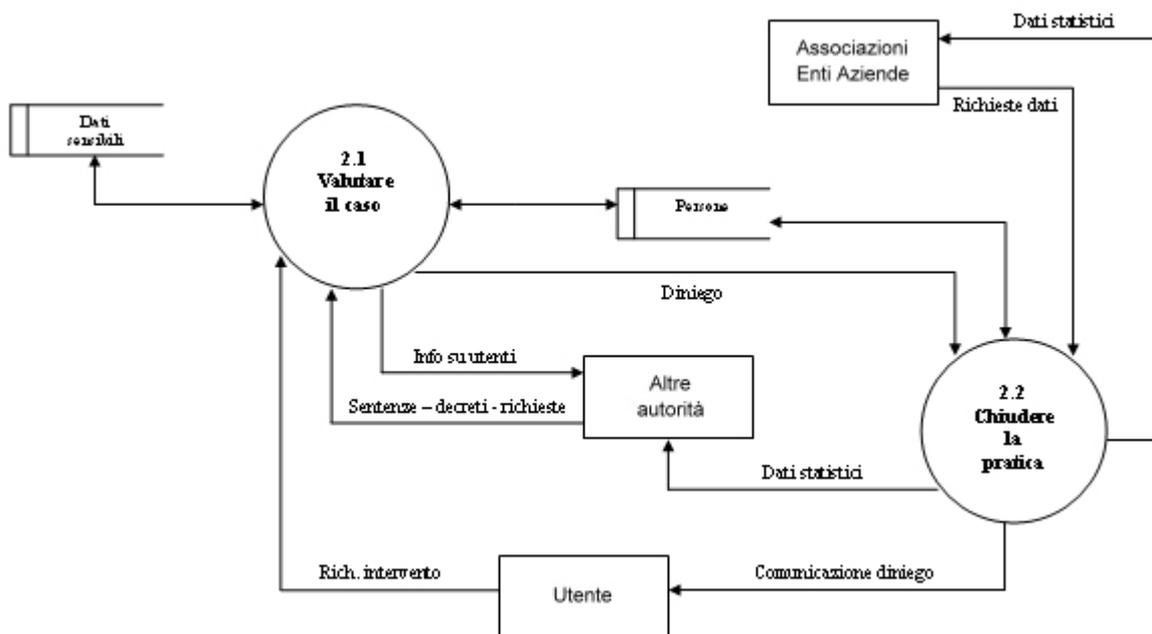
LIVELLO 1



LIVELLO 2.1



LIVELLO 2.2



DIZIONARIO DEI DATI

FLUSSI DI DATI

REPORT E COMUNICAZIONI
Relazioni sociali = data + oggetto + n. interventi per tipologia + livello di spesa per tipologia
Verbali = data + oggetto + contenuto + (decisioni)
Comunicazioni = data + oggetto + contenuto

COMUNICAZIONI ECONOMICHE
Bilancio = n. capitolo + descrizione capitolo + stanziamento
PEG = obiettivi + risorse destinate per obiettivo + scadenze + (soggetti coinvolti)

SENTENZE DECRETI RICHIESTE DATI
Decreti e sentenze = data + oggetto + numero + destinatario provvedimento + contenuto
Richieste informazione = data + richiedente + oggetto + tipologia richiesta

Comunicazione di impegno = data + nome beneficiario + modalità di fruizione intervento
Richiesta intervento = dichiarazione verbale di stato di sussistenza + richiesta verbale di intervento
Risposta = data + [dichiarazione di accoglimento dichiarazione di diniego] + (modalità di fruizione)
Proposta di intervento = data + destinatario intervento + determinazione + nome operatore sociale
Impegno di spesa = numero + data + proposta intervento + tipologia intervento + importo + capitolo di imputazione.

DATA STORES

Persone = nome + cognome + residenza + luogo e data di nascita + settore di intervento + tipo di fondi
Dati sensibili = nome + (condizioni di reddito) + (patologie) + (pendenze penali)
Determine di impegno = numero + data + tipo di intervento + importo + capitolo di imputazione
Dati economici = capitolo di bilancio + descrizione + stanziamento + (variazioni) + prospetto residui

PROCESSI

CODICE PROCESSO	NOME	DESCRIZIONE
0	Elaborazione richiesta di intervento	Racchiude i processi per la richiesta e l'attivazione di interventi di sostegno alle categorie deboli
1.0	Gestisci interventi con esito positivo	Il servizio verifica le condizioni dell'utente ed eroga l'intervento
2.0	Gestisci interventi con esito negativo	Il servizio verifica le condizioni dell'utente e nega l'intervento
1.1	Valutare il caso	Il servizio, attraverso l'operatore sociale, effettua una verifica sul caso e propone al livello amministrativo una tipologia di intervento
1.2	Gestire la pratica amministrativa	Il servizio gestisce la componente burocratica della procedura: verifica la disponibilità di risorse ed elabora la determinazione di spesa
1.3	Informare l'utente ed intervenire sul caso	Il servizio informa l'utente dell'avvenuto accoglimento della richiesta ed effettua le Comunicazioni per l'erogazione.
2.1	Valutare il caso	Il servizio, attraverso l'operatore sociale, effettua una verifica sul caso e Comunica al livello amministrativo il diniego dell'intervento
2.2	Gestire la pratica amministrativa	Il servizio Comunica all'utente il diniego dell'intervento e archivia la pratica

4.8.2 Individuazione dell'informazione rilevante. CSF e KPI

L'analisi dei processi di livello operativo porta all'individuazione delle informazioni rilevanti ai fini di un buon funzionamento dei medesimi processi. Tuttavia un problema rimane aperto: quale e quanta informazione è necessaria per consentire la gestione di processi decisionali efficaci? Quali sono in altre parole le *conoscenze* che devono raggiungere il livello direzionale e strategico (nel caso nostro, rispettivamente, responsabili di servizio e amministratori) dell'organizzazione?

Insomma: quali indicatori scegliere per garantirsi un controllo il più pieno e completo possibile dei processi gestionali? E soprattutto: come agganciare gli indicatori direzionali e operativi alle strategie dell'organizzazione? Proprio nel tentativo di rispondere a queste domande le tecniche manageriali hanno fatto passi da giganti negli ultimi anni. Da questo punto di vista la *balanced scorecard*¹⁵ è sicuramente una delle soluzioni più evolute, ma la sua estrema complessità impedisce di utilizzarla come modello di riferimento per il presente lavoro. La nostra attenzione si rivolge pertanto ad un modello più “alla portata” ma non per questo poco efficace. Si tratta della tecnica dei CSF – KPI. Per la verità in letteratura le due metodologie sono utilizzate separatamente e con finalità leggermente diverse anche se strettamente interconnesse. Per quelli che sono i nostri scopi è possibile semplificarle ed integrarle in un unico metodo.

I CSF, dove la sigla sta per *Critical Success Factor* (Fattori Critici di Successo), “individuano le poche aree di eccellenza nelle quali ottenere risultati positivi determina il conseguimento degli obiettivi strategici”¹⁶. Nella logica aziendale i CSF si riferiscono ad obiettivi di alto livello: quelli strategici in senso stretto. Nel caso nostro si ritiene più opportuno, mancando in linea di massima una visione strategica stringente legata ai singoli servizi, utilizzarli come strumento di individuazione e formalizzazione dei *target* di processo per poi confrontarli e incrociarli con le politiche e gli obiettivi fissati dall'amministrazione.

KPI sta invece per *Key Performance Indicators* (Indicatori Chiave di Performance) e il loro scopo è quello di fornire un adeguato supporto per il controllo dei processi in termini di performance. In sostanza, se i CSF individuano gli obiettivi strategici di processo con i KPI si scende più nel dettaglio nel tentativo di testare con continuità il livello della prestazione operativa. Descriviamo brevemente i passi del metodo:

- **Selezione dei processi.** E' l'individuazione chiara dei processi che possono dare un contributo importante al conseguimento degli obiettivi strategici. Nel caso di studio, a titolo di esempio, applicheremo il metodo allo stesso processo che abbiamo utilizzato per l'esemplificazione relativa all'uso del DFD: “erogare interventi a sostegno delle categorie deboli”.
- **Identificazione dei KPI.** Per lo scopo può essere utile l'uso del cosiddetto “metodo del

¹⁵ La Balanced Scorecard (di Kaplan e Norton) è una metodologia che si prefigge l'obiettivo di collegare le strategie con le attività operative attraverso una serie di indicatori di performance (driver) selezionati sulla base di quattro diverse prospettive: dei clienti, interna, delle capacità innovative, finanziaria. Paolo Pratali, a proposito della Balanced Scorecard, scrive una frase estremamente illuminante: “*Pensate al Balanced Scorecard come al cruscotto della cabina di comando di un aereo. Per il complesso compito di navigazione e di volo, i piloti hanno bisogno di dettagliate informazioni sui molteplici aspetti del volo stesso. Hanno bisogno di informazioni sul carburante, sulla velocità, sull'altitudine, sulla posizione, sulle condizioni meteorologiche presenti lungo la rotta, ecc. Affidarsi ad un unico strumento può essere fatale. Allo stesso modo, la complessità di dirigere un'organizzazione al giorno d'oggi richiede che i manager siano in grado di inquadrare la performance contemporaneamente sotto diverse prospettive*”.

¹⁶ G. Bellandi – Progettare e gestire l'informazione aziendale - SEU – Pisa 2006

triangolo” che utilizza una “vista” grafica triangolare i cui vertici sono costituiti dai KPI suddivisi nella la tripla prospettiva di efficienza, qualità e servizio. La superficie interna contiene invece i volumi di input, output e risorse del processo. L’esempio che segue sarà senz’altro sufficiente per chiarirne la modalità di utilizzo.

- **Descrizione delle caratteristiche.** In questa fase viene costruita una tabella che individua con chiarezza le caratteristiche dei KPI. Per ogni indicatore viene indicato il nome, la metrica, la struttura della formula e la fonte di “approvvigionamento”.
- **Incrocio CSF – KPI.** Per garantire la scalabilità e la coerenza degli obiettivi lungo tutta la piramide organizzativa è necessario incrociare i CSF con i KPI e verificare se e quanto i KPI siano collegati alle aree di eccellenza del processo. Lo strumento utilizzato per questa finalità è costituito ancora una volta da una tabella dove all’incrocio fra righe e colonne viene riportato il tipo di contributo dell’indicatore in termini di “capacità informative”.
- **Analisi dimensionale.** Le informazioni fornite dai KPI possono essere distribuite lungo una serie virtualmente infinita di dimensioni di analisi. Tanto per fare un esempio, che poi si ritroverà adeguatamente formalizzato nel caso di studio, il tempo medio di attraversamento di una prestazione di servizio può essere monitorato nella dinamica delle sue evoluzioni durante un mese o un semestre, può essere scomposto lungo la dimensione responsabilità per vedere in termini di livelli dove il processo scorre con rapidità o dove si “incaglia”, oppure può essere analizzato per tipologia o per singolo utente oppure ancora può essere frammentato per segmenti di attività o per tipologia di servizio. L’analisi dimensionale ha proprio la finalità di individuare con chiarezza le dimensioni di analisi e di descriverne lo scopo, l’elemento minimo di rappresentabilità e le possibili gerarchie di aggregazione.
- **Dimensionamento dei KPI.** E’ la fase in cui i KPI vengono a loro volta confrontati, in una matrice a doppia entrata, con le dimensioni precedentemente individuate. All’incrocio fra KPI e dimensione di analisi viene di volta in volta posizionata la sigla “OK” se l’indicatore risulta totalmente scomponibile lungo quella particolare dimensione; “(OK)” se lo è solo parzialmente, mentre lo spazio è lasciato bianco se l’indicatore non risulta scomponibile lungo la dimensione incrociata.
- **Analisi di robustezza.** Con l’analisi di robustezza si individua quanto l’uso di un particolare indicatore risulta essere efficace ed efficiente. La robustezza di un indice è, in sostanza, un valore compreso fra uno e quattro che conferisce un peso all’indicatore, il quale risulta tanto più “buono” (robusto) quanto più alto è il suo valore numerico. Tale valore di sintesi non è altro che la media aritmetica fra i voti, sempre compresi fra uno e quattro, assegnati, con riferimento a quel particolare indicatore, a cinque parametri qualitativi che lo contraddistinguono:

- ✓ Comprensibilità: Indica quanto un indice è comprensibile in termini di complessità dell'elaborazione. Più semplice è la formula più comprensibile è l'indicatore.
- ✓ Costo del ciclo di vita: Fa riferimento a quanto è costoso procurarsi quel particolare indicatore. Ad esempio il ciclo di vita del numero di reclami relativi ad un servizio che vengono raccolti allo sportello dal personale di front – office sarà molto meno costoso di una informazione raccolta attraverso un ciclo di interviste.
- ✓ Significatività: Indica il contributo che l'indicatore dà alla misurazione. Ad esempio il numero di reclami è un indicatore non completamente significativo per misurare la soddisfazione dell'utente.
- ✓ Frequenza: Individua il tempo di ciclo dell'informazione ovvero la periodicità del suo aggiornamento. Tanto più alta è la frequenza dell'aggiornamento tanto maggiore risulta il valore dell'indicatore.
- ✓ Grado di strutturazione: E' un parametro che misura il grado di oggettivazione dell'indicatore, quanto cioè quella particolare caratteristica può essere rappresentabile attraverso un valore numerico. Ad esempio il costo medio di un assistito dal servizio sociale è un indicatore altamente strutturato mentre non lo è il grado di soddisfazione espresso dal cliente nell'ambito di un questionario.

L'esempio che segue, come anticipato, mostra l'applicazione del metodo al processo 02: "Erogare interventi e servizi a sostegno delle categorie deboli".

4.8.2.1 Servizi alla persona e strategia

Il settore dei servizi sociali è, notoriamente, un settore in cui parlare di business e ancor più di strategia del business può apparire fuorviante quando non addirittura cinico. Questo accade perché spesso, nell'immaginario collettivo, l'idea di buona gestione appare finalizzata solo ed esclusivamente alla logica del profitto: ad una concezione del "far quattrini" che rimane fine a sé stessa.

Occorre pertanto operare una sorta di ribaltamento prospettico in tale concezione e considerare gli strumenti del business in ottica ISO, come fattori centrali per il miglioramento delle prestazioni che ricadono sull'utente. E' in tale contesto che parlare di fattori critici di successo, di indicatori chiave di performance e di prestazioni di servizio diventa, nel settore specifico dei servizi alla persona, non solo un esercizio intellettuale ma un imperativo morale al quale risulta estremamente difficile sottrarsi.

L'analisi che segue ha l'obiettivo di individuare, preliminarmente in forma descrittiva, i fattori critici di successo del settore e di mettere a disposizione del livello direzionale dell'organizzazione una serie di strumenti conoscitivi per monitorare e migliorare con continuità le proprie prestazioni.

La creazione di una rete di relazioni

L'opportunità di creare rapporti con altre strutture non profit, con realtà associative, con istituzioni appartenenti al proprio territorio di riferimento e in generale soggetti in grado di contribuire allo sviluppo e alla crescita delle attività sociali si ripercuote sulla validità della propria offerta sotto diversi profili:

1. Favorisce lo scambio di conoscenze ed esperienze e quindi mantiene la struttura aperta a stimoli capaci di fare evolvere la propria offerta: è il caso di collaborazioni con università, esperti e professionisti che possono mettere le loro conoscenze a disposizione di una più evoluta organizzazione della propria offerta.
2. Sviluppa la progettualità interna offrendo spunti, teorie e materiali per mettere a punto proposte dotate di un solido background teorico e tecnico, capaci di differenziarsi da interventi più tradizionali.
3. Aumenta la propria credibilità sul territorio e quindi aumenta la buona disposizione della Comunità locale nei confronti di iniziative provenienti dal servizio, che saranno ancora meglio accettate in quanto provenienti da soggetti conosciuti e il cui ruolo è riconosciuto sul territorio.

4. Migliora l'attuazione dei servizi: nel momento in cui c'è la complicità della Comunità e la volontà di supportare un'iniziativa in cui si crede, anche la concreta erogazione dei servizi viene migliorata e potenziata grazie all'aiuto, ognuno nel proprio ambito dei soggetti che compongono la Comunità locale.

La conoscenza del territorio

E' scontato che chi ha l'obbligo di erogare servizi rivolti alla Comunità locale debba effettuare un'indagine preliminare sulle caratteristiche della Comunità stessa. E' importante comunque sottolineare l'importanza di non fermarsi a dati o analisi aggregate, per toccare con mano le esigenze dei soggetti che compongono la Comunità. Ma ancora più importante, proprio per le finalità specifiche di utilità e di reale supporto ai bisogni espressi è che tale conoscenza venga aggiornata e integrata continuamente mediante un monitoraggio costante dei bisogni della Comunità a cui faccia seguito un coerente adeguamento della propria offerta.

L'innovazione

La capacità di rinnovare la propria offerta di servizi partendo dalle esigenze della Comunità locale è una qualità importante. Soprattutto nel momento iniziale in cui il servizio deve ancora creare una propria solidità, il miglior biglietto da visita è, non potendo vantare referenze o una solida struttura alle spalle con esperienza e professionalità collaudate, un progetto innovativo che colpisca per la sua adeguatezza alla realtà della Comunità locale, per il substrato teorico-concettuale di supporto e per le modalità di realizzazione.

La qualità

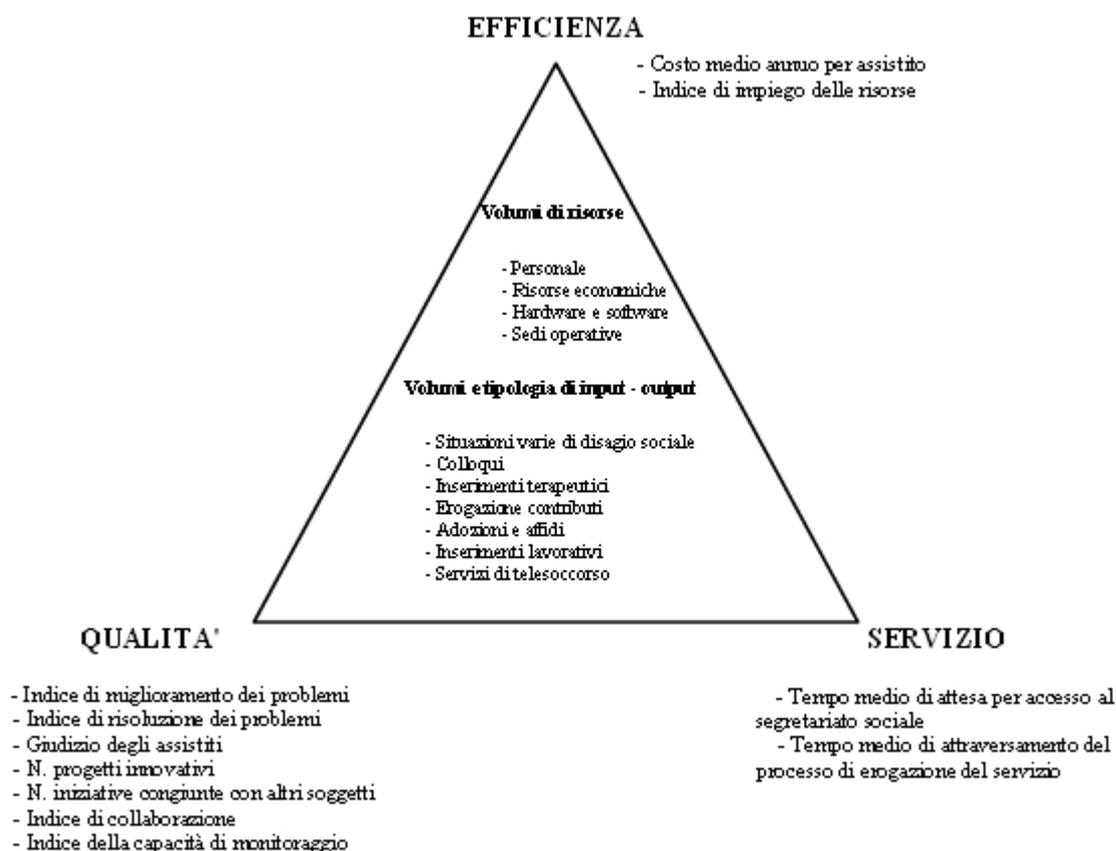
E' un aspetto dell'offerta che acquista un'importanza determinante nei servizi alle persone, in conseguenza dell'interazione diretta tra chi eroga e chi riceve il servizio, che la rende immediatamente percepibile, riducendo i margini di errore. Naturalmente i fattori interni che influenzano la qualità del servizio sono molteplici ma fra i più significativi, da cui discende poi anche la necessità di un monitoraggio continuo, mi sentirei senz'altro di menzionare l'uso oculato delle risorse e la rapidità del servizio.

Sulla base di queste riflessioni proviamo ad individuare il sistema dei CSF e dei KPI relativi al servizio in questione.

FATTORI CRITICI DI SUCCESSO

1. EFFICACIA DELL'INTERVENTO
2. CAPACITÀ DI INNOVAZIONE
3. RAPIDITÀ NELL'EROGAZIONE DEL SERVIZIO
4. USO OCULATO DELLE RISORSE
5. AMPIEZZA DEL SISTEMA DELLE RELAZIONI
6. CONOSCENZA DEL TERRITORIO

INDICATORI DI PRESTAZIONE



KEY PERFORMANCE INDICATORS

KPI	METRICA	STRUTTURA DELLA FORMULA	FONTE
Costo medio annuo per assistito	Costo	(Spesa totale) / (Numero assistiti)	Servizio sociale
Indice di impiego delle risorse	Percentuale	(Risorse impegnate al 30 – 11) / (Risorse disponibili)	Servizio sociale
Indice di miglioramento dei problemi	Percentuale	(Assistiti in miglioramento) / (Assistiti nel periodo)	Servizio sociale
Indice di risoluzione dei problemi	Percentuale	(N. casi risolti) / (N. casi trattati)	Servizio sociale
Giudizio degli assistiti	Voto	Questionari proposti a segmenti significativi di utenza	Questionari
N. progetti innovativi	Valore numerico	Numero di progetti aventi carattere di innovatività	Servizio sociale
N. iniziative congiunte con altri soggetti	Valore numerico	Numero iniziative realizzate con altri soggetti operanti sul territorio	Servizio sociale
Indice di collaborazione	Percentuale	(N. casi segnalati da altri sogg.) / (N. totale nuovi casi)	Servizio sociale
Indice della capacità di monitoraggio	Percentuale	(N. nuovi casi già conosciuti) / (N. totale nuovi casi)	Servizio sociale
Tempo medio di attesa per l'accesso al segretariato sociale	Giorni	(Tempo cumulato di attesa per il primo accesso al servizio) / (N. totale casi trattati)	Servizio sociale
Tempo medio di attraversamento del processo di erogazione del servizio	Giorni	(Tempo cumulato di attraversamento) / (Numero totale di interventi)	Servizio sociale

INCROCIO CSF - KPI

CSF

KPI		Efficacia intervento	Capacità innovazione	Uso oculato risorse	Rapidità	Ampiezza delle relazioni	Conoscenza del territorio
Costo medio annuo per assistito				Misura diretta			
Indice di impiego delle risorse				Misura diretta			
Indice di miglioramento dei problemi		Misura diretta		Misura indiretta			
Indice di risoluzione dei problemi		Misura diretta		Misura indiretta			
Giudizio degli assistiti		Informazione parzialmente strutturata	Informazione parzialmente strutturata		Informazione parzialmente strutturata	Informazione parzialmente strutturata	Informazione parzialmente strutturata
N. progetti innovativi			Misura diretta				Può rappresentare un indicatore
N. iniziative congiunte con altri soggetti			Misura indiretta			Misura diretta	Misura indiretta
Indice di collaborazione						Misura diretta	Misura indiretta
Indice della capacità di monitoraggio							Misura diretta
Tempo medio di attesa per l'accesso al segretariato sociale		Misura indiretta		Misura indiretta	Misura diretta		
Tempo medio di attraversamento del processo di erogazione del servizio		Misura indiretta		Misura indiretta	Misura diretta		

ANALISI DELLE DIMENSIONI DEI KPI

DIMENSIONE	DESCRIZIONE	SCOPO	ELEMENTO MINIMO DIMENSIONE	GERARCHIE
TEMPO	Individua la periodicità delle rilevazioni	Dimensione standard	Giorno	Anno: tutti indicatori Trimestre: alcuni
RESPONSABILITA'	Individua la U.O. o la persona che eroga il servizio	Ricolloca le inefficienze all'interno delle U.O.	Singolo operatore	Gerarchia aziendale
UTENTE	E' il destinatario finale della prestazione	Valuta il valore della prestazione per l'utente	Singolo utente	Gruppi di utenti per settore omogeneo di intervento
PROCEDURE	Individua le operazioni elementari interne al processo	Valuta il rendimento di ogni fase del processo	Attività elementare	Processi di livello 1 e 2
SERVIZIO	Individua il tipo di servizio erogato	Valuta il rendimento lungo una linea di servizio	Singolo servizio	Raggruppamenti di servizi per tipologia

DIMENSIONAMENTO DEI KPI

	TEMPO	RESPONSABILITA'	UTENTE	ATTIVITA'	SERVIZIO
Costo medio per assistito	OK		OK	OK	OK
Indice di impiego risorse	OK		OK		(OK)
Indice di miglioramento	OK		OK		OK
Indice di risoluzione problemi	OK		OK		OK
Giudizio assistiti	OK		OK	(OK)	OK
Progetti di nuova concezione	OK				OK
Iniziative congiunte	OK	OK			OK
Indice di collaborazione	OK	OK			OK
Indice capacità di monitoraggio	OK	OK			OK
Tempo medio di attesa per segretariato	OK	OK	OK	OK	OK
Tempo medio di attraversamento	OK	OK	OK	OK	OK

ANALISI DI ROBUSTEZZA DEI KPI

Indicatore	Facilità	Costo	Significatività	Frequenza	Grado di strutturazione	Robustezza
Costo medio per assistito	4	4	2	2	4	3.2
Indice di impiego delle risorse	4	3	2	2	4	3
Indice di miglioramento	4	3	3	2	4	3.2
Indice di risoluzione dei problemi	4	3	3	2	4	3.2
Giudizio degli assistiti	3	1	3	2	2	2.2
Progetti di nuova concezione	4	4	2	3	4	3.4
Iniziative congiunte	4	4	2	3	4	3.4
Indice di collaborazione	2	3	2	3	4	2.8
Indice della capacità di monitoraggio	2	3	2	2	4	2.6
Tempo medio attesa per segretariato	4	3	2	3	4	3.2
Tempo medio di attraversamento del processo	4	3	3	3	4	3.4

Griglia di valutazione: 1 = Insufficiente 2 = Sufficiente 3 = Buono 4 = Ottimo

4.8.3 Il progetto degli indicatori globali

E' sicuramente opportuno ricercare eventuali connessioni fra gli indicatori individuati (KPI) e gli obiettivi precedentemente fissati da parte dell'amministrazione comunale. Questo dà una misura diretta di quanto le strategie di processo siano allineate con quelle, più ampie, dell'organizzazione e offre spunti per una loro valutazione critica. Gli indicatori strategici dell'organizzazione, che saranno ovviamente fissati dall'amministrazione con l'ausilio dei responsabili di servizio, potranno risultare in parte, laddove incrociabili con i KPI di processo, dalla sintesi degli stessi KPI. Proviamo dunque ad effettuare l'incrocio fra KPI e obiettivi per testarne la reciproca coerenza.

INCROCIO KPI - OBIETTIVI

OBIETTIVI PER LA QUALITA'

KPI	Sviluppo economico	Semplificare le procedure amm.ve	Accrescere cultura della popolazione	Promuovere rispetto dell'ambiente	Promuovere partecipazione dei cittadini	Perseguire qualità della vita
Costo per assistito						
Indice di impiego risorse						
Indice di miglioramento						OK
Indice di risoluzione	OK					OK
Giudizio assistiti		OK				OK
N. progetti innovativi		OK				OK
N. iniziative congiunte	OK				OK	OK
Indice di collaborazione	OK				OK	OK
Indice capacità monitoraggio					OK	OK
Tempo medio attesa per Segr.		OK				OK
Lead Time medio		OK				OK

Quest'ultimo tipo di procedura ha tuttavia un limite e cioè offre una analisi solo ed esclusivamente qualitativa sul livello di coerenza fra un indicatore di processo e i vari obiettivi per la qualità. Si suggerisce pertanto di operare l'incrocio fra KPI e obiettivi utilizzando indicatori numerici capaci di pesare il contributo del KPI su un particolare obiettivo strategico. Da una analisi di questo tipo possono scaturire utili indici di sintesi (trasversali a più processi) che offrono informazioni più estese sull'andamento della gestione.

Quanto suggerito viene messo in atto a titolo esemplificativo nella tabella che segue dove, per ogni processo oggetto di analisi, sono stati individuati una serie potenziale di indicatori (KPI). Questi indicatori sono stati incrociati con gli obiettivi e, all'incrocio, si è assegnato un valore numerico compreso fra 1 e 5 che rappresenta appunto il contributo pesato dell'indicatore a quel particolare

obiettivo. Gli asterischi affiancati ai valori numerici individuano, per colonna, l'omogeneità degli indicatori cui si riferiscono ed offrono pertanto uno strumento di valutazione per procedere ad eventuali operazioni di sintesi.

OBIETTIVI PER LA QUALITA'

Cod	KPI	Sviluppo economico	Semplificare le procedure amm.ve	Accrescere cultura della popolazione	Promuovere rispetto dell'ambiente	Promuovere partecipazione dei cittadini	Perseguire qualità della vita
02	<u>SERVIZI SOCIALI</u>						
02.a	Costo per assistito						
02.b	Indice di impiego risorse						
02.c	Indice di miglioramento						1*
02.d	Indice di risoluzione	1*					2*
02.e	Giudizio assistiti		2**				5**
02.f	N. progetti innovativi		1**				1***
02.g	N. iniziative annue congiunte	1***				3***	1***
02.h	Indice di collaborazione	1				5	1
02.i	Indice capacità monitoraggio					1	3
02.l	Tempo medio attesa per Segr.		4****				1****
02.m	Lead Time medio		5****				1****
25	<u>SERVIZI CULTURALI</u>						
25.a	Costo per iniziativa						
25.b	N. annuo iniziative	1***		5***		1***	3***
25.c	N. annuo presenze			5		3	
25.d	N. libri prestati biblioteca			5			3

25.e	N. iniz. con associazioni	1***				3***	
25.f	Giudizio utente			5**		2**	2**
13	SUAP						
13.a	% evasione pratiche nei tempi	5	5				1
13.b	Lead Time autorizzazioni	5****	5****				1****
13.c	Giudizio del cliente	5**					1**
13.d	Costo medio annuo pratica		1				1
13.e	Lead Time presso soggetti terzi	5****	5****				1****
07	SERVIZI SCOLASTICI						
07.a	N. iniziative su ambiente			2***	5***		
07.b	Costo medio di trasporto per alunno						
07.c	Investimento annuo medio per alunno			1			4
07.d	N. iniziative educative in collaborazione			4***		1***	2***
07.e	Giudizio degli utenti			2**	2**		3**
31	GESTIONE RAPPORTI						
31.a	N. annuo incontri con popolazione			1***		4***	
31.b	N. medio partecipanti per iniziativa					5	
31.c	N. annuo progetti in collaborazione	1***				4***	1***
31.d	N. accessi al sito internet					2	
31.e	N. contatti da sito internet		1	1		4	
31.f	Giudizio degli utenti						3**

In rosso si sono riportati i pesi riferiti ad indicatori che, nel seguito saranno aggregati in indicatori compositi. Vediamo come.

1. Con riferimento all'obiettivo 2: "Snellire e semplificare le procedure amministrative", gli indicatori 02.l, 02.m, 13.b e 13.e possono essere uniti in un unico "indice composito di rapidità" che scaturirà ovviamente dal rapporto fra la somma dei rispettivi indicatori, ciascuno moltiplicato per il proprio peso, e la somma complessiva dei pesi. In termini analitici: $I_{CR} = (4*(\text{Tempo attesa per segretariato}) + 5*(\text{Lead Time medio servizio sociale}) + 5*(\text{Lead Time medio per evasione pratiche SUAP}) + 5*(\text{Lead Time medio presso soggetti terzi})) / 19;$
2. Con riferimento invece all'obiettivo 5: "Promuovere la partecipazione dei cittadini alla vita del Comune" è invece possibile pensare ad un "Contributo composito alla partecipazione" unendo gli indicatori 02.b, 25.g, 25.e, 07.d, 31.a, 31.c. Cioè: $C_{CP} = (3*(\text{Iniziative congiunte sul sociale}) + (\text{Iniziative culturali}) + 3*(\text{Iniziative culturali in collaborazione}) + (\text{Iniziative educative in ambito scolastico}) + 4*(\text{Numero di incontri annuo con la popolazione}) + 4*(\text{Numero progetti di Comunicazione in collaborazione con altri soggetti})) / 16;$
3. L'ultimo indicatore di sintesi potrebbe infine scaturire dal giudizio degli utenti in ordine alla qualità dei diversi servizi dando pertanto un contributo di comprensione allo specifico asse che fa riferimento all'obiettivo 6: "Contribuire all'incremento della qualità della vita dei cittadini". Aggregando gli indicatori 02.e, 07.e, 13.c, 25.f, 31.f possiamo così ottenere un "Giudizio integrato di qualità" che sarà così composto: $GIQ = (5*(\text{Giudizio dei cittadini su servizi sociali}) + 3*(\text{Giudizio dei cittadini sui servizi scolastici}) + (\text{Giudizio dei cittadini sui servizi di SUAP}) + 2*(\text{Giudizio dei cittadini sui servizi culturali}) + 3*(\text{Giudizio dei cittadini sul livello di partecipazione})) / 14;$

E'opportuno sottolineare, con riferimento agli indicatori di sintesi, che il loro uso può essere opportuno nella misura in cui, torniamo a ribadire, può dare una idea di massima del funzionamento complessivo del sistema con riferimento agli obiettivi individuati. Tuttavia è anche vero che maggiore è il livello di aggregazione degli indicatori stessi tanto minore è la loro comprensibilità. Ovvero la "facilità" dell'indicatore è inversamente proporzionale al suo livello di aggregazione. Di qui la raccomandazione di scegliere con la massima accuratezza gli indicatori aggregati e di non eccedere nel loro numero.

Torniamo adesso alla visione strategica dell'organizzazione e, per ognuna delle politiche

individuare dall'amministrazione, costruiamo una serie ipotetica di indicatori che tengano conto delle considerazioni svolte. Si noti che i codici obiettivo riportati fra parentesi individuano gli indicatori compositi.

1. **Vogliamo contribuire a incrementare lo sviluppo economico.**

<i>Cod.</i>	<i>Obiettivo</i>	<i>Indicatore</i>	<i>Valore atteso</i>	<i>Centro di rilevazione</i>
1.a	Rilasciare pratiche SUAP	N. atti rilasciati nel periodo di riferimento	?	SUAP
1.b	Nascita di nuove attività e ammodernamento delle esistenti	N. atti richiesti nel periodo di riferimento	?	SUAP
1.c	Attrarre nuova popolazione	N. complessivo di abitanti	Crescita tendenziale mediata sul quinquennio + 2%	Anagrafe
1.d	Incrementare il numero delle attività commerciali	$\frac{A}{B} - 1$	+ 0.005/anno	Commercio - Attività produttive
1.e	Incrementare il livello occupazionale medio	$\frac{C}{D} - 1$	+0.01/anno	Associazioni di categoria
1.f	Incrementare il numero delle presenze turistiche	N . presenze/anno	?	APT

Con:

$A = N.$ attività commerciali anno n

$B = N.$ attività commerciali anno $(n-1)$

$C = N.$ occupati sul territorio anno n

$D = N.$ occupati sul territorio anno $(n-1)$

2. **Vogliamo snellire e semplificare le procedure amministrative.**

<i>Cod.</i>	<i>Obiettivo</i>	<i>Indicatore</i>	<i>Valore atteso</i>	<i>Centro di rilevazione</i>
2.a	Essere efficienti nel rilascio di provvedimenti	$\frac{\text{Prov. rilasciati}}{\text{Prov. richiesti}}$	0.85 - 0.90	Uffici comunali competenti

2.b	Essere efficienti nel rispondere alle segnalazioni	$\frac{\text{Segn. soddisfatte}}{\text{Segn. ricevute}}$	0.75 - 0.80	Ufficio tecnico comunale
(2.c)	Essere rapidi nel dare risposte	Indice composito di rapidità	?	Uffici competenti
2.d	Formalizzare carte dei servizi	N. carte dei servizi	Crescita	Uffici competenti

3. Vogliamo promuovere la cultura e il rispetto dell'ambiente.

<i>Cod.</i>	<i>Obiettivo</i>	<i>Indicatore</i>	<i>Valore atteso</i>	<i>Centro di rilevazione</i>
3.a	Collaborare con la scuola per promuovere la cultura e il rispetto dell'ambiente	N. di iniziative destinate alla scuola	?	Uffici cultura e scuola
3.b	Promuovere fra i cittadini il rispetto dell'ambiente	N. di iniziative destinate ai cittadini	?	Ufficio cultura - Segreteria degli organi politici
3.c	Promuovere l'educazione dei cittadini sulle corrette azioni da intraprendere per lo smaltimento dei rifiuti	N. di contatti attraverso incontri, volantinaggio ecc.	?	Ufficio cultura Segreteria degli organi politici
3.d	Incrementare la raccolta differenziata dei rifiuti	[R(%)] - [R1(%)]	+ 0.5% / anno	Ufficio tecnico comunale

Con:

R(%) = Percentuale di differenziato sul totale dei rifiuti nell'anno n

R(%) = Percentuale di differenziato sul totale dei rifiuti nell'anno (n-1)

4. Vogliamo contribuire all'accrescimento culturale della popolazione.

<i>Cod.</i>	<i>Obiettivo</i>	<i>Indicatore</i>	<i>Valore atteso</i>	<i>Centro di rilevazione</i>
4.a	Realizzare una quantità significativa di attività culturali	N. di iniziative promosse	?	Ufficio cultura
4.b	Coinvolgere i cittadini nelle iniziative culturali	N. (medio) di partecipanti	?	Ufficio cultura
4.c	Spingere i cittadini a "vivere" la biblioteca	N. di presenze	?	Ufficio cultura
4.d	Incrementare la lettura	N. volumi prestati	?	Ufficio cultura

5. Vogliamo favorire la partecipazione attiva dei cittadini alla vita del Comune.

Cod.	Obiettivo	Indicatore	Valore atteso	Centro di rilevazione
5.a	Incontrare periodicamente la popolazione	N. incontri	?	Segreteria degli organi di direzione politica
5.b	Stimolare la partecipazione	N. medio di partecipanti agli incontri	?	Segreteria degli organi di direzione politica
5.c	Informare i cittadini attraverso periodiche uscite del notiziario	N. uscite	?	Segreteria degli organi di direzione politica
5.d	Promuovere l'uso delle tecnologie dell'informazione	N. accessi al sito internet	?	Servizio gestione web
5.e	Promuovere il dialogo con i cittadini attraverso il sito	N. contatti da residenti attraverso il sito	?	Servizi competenti
5.f	Incrementare il livello di partecipazione	N. segnalazioni e suggerimenti presentati	?	Servizi competenti
5.f bis	Incrementare il livello di partecipazione	N. progetti realizzati in collaborazione con associazioni	?	Servizi competenti
(5.f) ter	Incrementare il livello di partecipazione	Contributo composito alla partecipazione	?	Servizi competenti

6. Vogliamo perseguire il benessere e la qualità della vita.

Cod.	Obiettivo	Indicatore	Valore atteso	Centro di rilevazione
6.a	Servire gli anziani	N. anziani serviti con servizi erogati dal Comune	?	Servizi sociali
6.b	Assistere gli anziani presso il loro domicilio	N. anziani assistiti con assistenza domiciliare	?	Servizi sociali
6.c	Promuovere iniziative rivolte ai giovani	N. iniziative rivolte ai giovani	?	Assessorato politiche giovanili
6.d	Coinvolgere i giovani	N. medio di partecipanti alle iniziative	?	Assessorato alle politiche giovanili

6.e	Offrire proposte culturali di qualità	N. iniziative culturali	?	Ufficio cultura
(6.f)	Fornire servizi di qualità	Giudizio integrato di qualità	?	Uffici competenti

Questa breve esemplificazione non ha la pretesa dell'esaustività. L'esperienza maturata dai responsabili e dagli operatori del Comune di S. Marcello, attraverso una analisi accurata delle caratteristiche del servizio, sarà sicuramente in grado di proporre un sistema di indicatori adatti al controllo dei processi in questione. Tuttavia si ritiene che la strada indicata possa costituire un valido ausilio per cominciare ad immaginare un sistema strutturato di indicatori che dovranno estendersi progressivamente al controllo di tutti i processi (di ogni livello) dell'organizzazione.