

# L'eccellenza nella Pubblica Amministrazione

## Il caso Comune di Mantova

MARIA ANGELA MALAVASI

**L'**Amministrazione Pubblica è chiamata, come le imprese, a migliorare l'efficienza, l'efficacia, l'economicità, la trasparenza e la legittimità della gestione.

Per far questo occorrono modelli, sistemi di valutazione e metriche per misurare l'efficacia delle azioni di miglioramento adottate in relazione alle prestazioni rese ai cittadini. Questo articolo presenta un'esperienza concreta effettuata dal Comune di Mantova per avviare un processo di miglioramento basato sull'uso del Modello EFQM di Business Excellence. I primi passi di questo percorso verso l'eccellenza sono stati l'effettuazione di un intenso programma di sensibilizzazione di tutto il personale e l'introduzione di un sistema integrato di gestione per la qualità in conformità alle norme ISO 9.001 e ISO 14.001.

Su queste basi è stato possibile avviare un processo, tuttora in corso, di miglioramento "controllato" di tutti i processi nelle diverse aree dell'amministrazione.

Cesare Saccani

### 1 - Lo scenario di riferimento

Il momento di grave recessione che il nostro Paese sta vivendo è, purtroppo, occasione estremamente favorevole per ritornare sulla amministrazione della "cosa" pubblica, di come risanare i bilanci pubblici garantendo un servizio al cittadino degno di definirsi almeno buono, se non ottimo.

La Pubblica Amministrazione e gli Enti Locali, in particolare, non hanno - o non dovrebbero avere - nessun'altra vocazione al di fuori della erogazione di servizi efficienti, efficaci ed economici al cittadino/impresa/territorio. A questi aggettivi - a cui ricorriamo tanto spesso e che dobbiamo preservare da un uso vacuo - aggiungerei anche trasparenti e legittimi. Si tratta degli aggettivi che indicano i principi fondamentali che ispirano l'azione amministrativa.

Il legislatore, durante l'ultimo decennio, nel corso del complesso processo di riforma della Pubblica Amministrazione, ha continuamente ribadito che efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e legittimità sono obiettivi prioritari da perseguire. Nulla di più difficile al contrario dell'apparente semplicità.

Non possiamo qui soffermarci analiticamente su di essi. Occorre almeno dire che metabolizzare e applicare questi principi implica il ripensamento delle tradizionali forme di governo e, contemporaneamente, lo sviluppo delle capacità strategiche e di programmazione nelle attività di pubblico interesse.

L'adozione di misure operative flessibili in grado di fornire ai cittadini servizi su misura, promuovere lo sviluppo socio-economico del territorio e l'interazione con i numerosi interlocutori in una logica di rete improntata al dialogo e alla negoziazione.

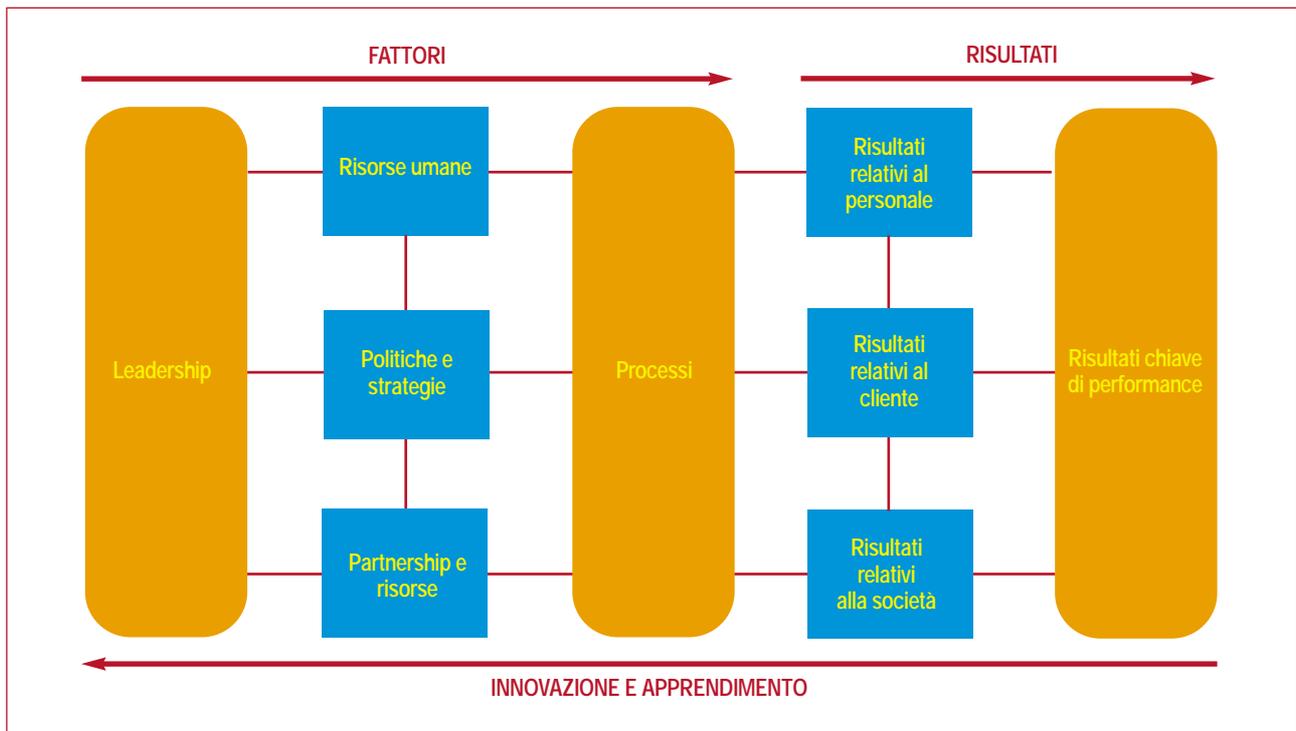
L'abbandono della cultura dell'amministrazione al servizio del potere, come spesso è intesa dalla mens politica, e volgerla al servizio delle istituzioni in quanto tali e del cittadino.

Come attuare quindi la riforma dell'amministrazione che ha trovato compimento organico nella precedente legislatura con la legge c.d. Bassanini?<sup>(1)</sup>

(\*) M. A. Malavasi, Responsabile Centrale del SGQeA del Comune di Mantova.

C. Saccani, Presidente di Omnicom Network, Validator EFQM (European Foundation for Quality Management) e Presidente del Comitato Scientifico del Premio Lombardia per l'Eccellenza per le Imprese Artigiane.

(1) Legge 15 marzo 1997, n. 59



Il modello EFQM.

Questa legge che ha riformato il quadro normativo dell'Amministrazione Pubblica richiede un intervento su tutti gli elementi caratteristici della stessa (organizzazione, funzioni, persone, procedimenti/processi, contabilità) e stabilisce che l'obiettivo del contenimento della spesa passi, paradossalmente, attraverso l'investimento di risorse nell'amministrazione al fine di migliorarne le prestazioni.

Il vero problema per l'Amministrazione Locale consiste nel suo recepimento e nell'avviamento di concreti processi di miglioramento per aumentare l'efficacia dei servizi e l'efficienza dei processi di erogazione.

Prendendo spunto proprio dalla legge Bassanini il Comune di Mantova ha intrapreso, a partire dal 1997, un percorso che avesse come obiettivo il miglioramento del livello qualitativo dell'organizzazione, dei processi e del livello di soddisfazione dei cittadini.

In generale un Ente Locale ritiene di essere "vicino" al cittadino molto più di quanto non lo siano altri apparati amministrativi. Ma come è possibile dimostrarlo senza avere un sistema di misurazione oggettivo e sistematico del livello di efficienza e di efficacia raggiunto rispetto alle risorse disponibili a alle esigenze dei cittadini?

(2) In Lombardia il modello è utilizzato per assegnare il Premio Lombardia per l'Eccellenza per le Imprese Artigiane

## 2 - Il bisogno di misurare il miglioramento

Il desiderio di migliorare la qualità dei servizi per i cittadini ha messo di fronte l'Amministrazione comunale di Mantova il problema di identificare in modo sistematico i punti di forza e le aree di miglioramento relative non solo al modo in cui sono organizzate le risorse e sono gestiti tutti i processi ma soprattutto l'efficacia delle prestazioni rese ai cittadini nell'erogazione dei diversi servizi.

E' apparso chiaro che questo tipo di misurazione non poteva risolversi in un approccio tradizionale del tipo conforme/non conforme (che comunque per alcuni aspetti ha costituito, come vedremo, il punto di partenza) ma richiedeva degli strumenti in grado di esprimere, in modo quantitativo, un giudizio su elementi di carattere "qualitativo". Inoltre la "misura" doveva riguardare tutte le aree e i processi dell'Amministrazione (inclusi quelli direzionali) e non limitarsi soltanto ai processi operativi.

Per questa ragione è stato individuato, quale strumento metodologico, il Modello di Business Excellence messo a punto dall'*European Foundation for Quality Management* (EFQM) e utilizzato come riferimento per il Premio Europeo per la Qualità (e da quest'anno anche da Premio Qualità Italia per la PA<sup>(2)</sup>).

Inizialmente l'Amministrazione non si è posta l'obiettivo di conseguire il Premio Europeo ma, più semplicemente, di utilizzare il modello per supportare un proces-

so di miglioramento interno basato sull'implementazione di un sistema manageriale e organizzativo che, come dimostrano le numerose best practice in imprese private e pubbliche europee, ha dato ottimi risultati.

Il Comune di Mantova non era interessato inizialmente a una pura operazione di immagine ma a un concreto processo di miglioramento dei propri processi e prestazioni.

### 3 - L'approccio

L'introduzione del Modello EFQM è avvenuta in modo del tutto graduale.

In primo luogo è stato avviata un'attività di sensibilizzazione per indurre un cambiamento dell'atteggiamento culturale considerata una premessa necessaria per avviare l'attuazione di un processo di riforma della Pubblica Amministrazione.

Questo cambiamento richiede necessariamente un metodo e per questo motivo l'Amministrazione Comunale di Mantova ha avviato alcuni percorsi di formazione intensiva che, tra il 1998 e il 2000, hanno coinvolto trasversalmente, tutto il personale, a partire dai dirigenti per giungere sino agli amministratori.

Mi piace ricordare alcuni titoli dei corsi realizzati: "Il ruolo del dirigente e le abilità", "Qualità ed organizzazione del lavoro: qualità e *customer satisfaction* (o *marketing pubblico*)", "Strumenti di organizzazione del lavoro per il dirigente", "La gestione dei processi e dei progetti", "Il cambiamento organizzativo e il ruolo del facilitatore", "Comunicazione con l'utenza e competenze relazionali". Sempre nel 1998 è stata inoltre effettuata la prima autovalutazione secondo il modello EFQM (ne seguiranno altre due, nel 2000 e nel 2002) che ha consentito l'individuazione chiara di alcune criticità e ha stimolato la ricerca di possibili percorsi di miglioramento.

Il processo ha riguardato una preliminare analisi organizzativa a livello di macro e micro-struttura cui è seguito un percorso di allineamento del gruppo manageriale, la definizione del profilo di ruolo delle c.d. "posizioni organizzative" - funzionari di alto e specifico profilo professionale - e la messa a fuoco e la riorganizzazione dei principali processi dell'Ente.

In particolare, l'allineamento del gruppo manageriale alla nuova struttura organizzativa ha richiesto momenti di approfondimento finalizzati alla ripresa e sviluppo della *vision* e dei valori da darsi, alla costruzione di comportamenti organizzativi in grado di sostanziare i valori, alla individuazione dei gap da colmare per realizzare la *vision*, alla definizione delle azioni prioritarie e di un piano so-

stenibile di intervento.

Sul piano organizzativo è stato utilizzato lo strumento dei "gruppi di miglioramento" che hanno lavorato sulla comunicazione, interna ed esterna, sulla riduzione dei tempi del procedimento unico e sulla riduzione dei passaggi cartacei.

Più precisamente sono stati costituiti tre gruppi a livello interfunzionale, ciascuno composto da 5-7 persone con il compito di analizzare i processi e procedere alla loro semplificazione utilizzando gli strumenti di *Problem Solving* del Total Quality Management.

Oltre a quest'ultimo obiettivo, l'utilizzo dei gruppi di miglioramento ne ha avuti anche altri - indiretti - ma non meno importanti.

In primo luogo ha fatto crescere le persone in termini di consapevolezza e capacità di "dominare" i processi operativi nei quali sono quotidianamente coinvolti. In secondo luogo ha consentito che le proposte di razionalizzazione e miglioramento fossero elaborate da chi concretamente sarebbe stato chiamato ad attuarle.

I gruppi di lavoro hanno elaborato delle proposte operative corredata dalla quantificazione di costi e dei relativi benefici, le hanno sottoposte alla Direzione Generale e ai Dirigenti interessati i quali dopo averle valutate, hanno individuato le priorità ed avviato le attività conseguenti. Al termine del processo di autovalutazione sono state identificate alcune aree di miglioramento rispetto ai criteri del modello EFQM.

Una delle criticità più significative ha riguardato la gestione per processi.

In particolare è emersa una debole definizione dei flussi delle attività, nella chiara distribuzione di ruoli e responsabilità, nella identificazione degli indicatori di prestazione e dei relativi sistemi di monitoraggio.

Per questo motivo si è deciso di avviare un progetto radicale finalizzato a dare una caratterizzazione concreta e senza possibilità di ritorno alla strada intrapresa: l'introduzione di un sistema integrato di gestione per la qualità, in conformità alla Norme ISO 9001, e di un sistema di gestione ambientale, in conformità alla norma ISO 14001.

Per avviare il processo di miglioramento in una struttura complessa come un'amministrazione comunale è stato necessario adottare una visione, un approccio di tipo sistemico e opportuni strumenti di indagine.

La lettura trasversale dell'azione amministrativa, l'utilizzo delle risorse e delle competenze a partire da una chiara e comunicata struttura organizzativa (intesa come ruoli), in funzione di una allocazione realmente centrale del cittadino e in funzione di un rispetto e di una valorizza-



zione reali del proprio patrimonio ambientale sono gli aspetti più importanti della visione che l'Amministrazione comunale di Mantova sta cercando di sostenere. In questa fase sono emerse non poche difficoltà legate alla iniziale resistenza (fisiologica) rispetto alle necessità di adattamento metodologico che tuttavia, con il passare del tempo, si sono progressivamente stemperate, tra molte difficoltà sia a carattere interno sia di adattamento metodologico.

La complessità che un Ente Locale è chiamato a gestire è veramente grande, perché rispecchia i molteplici e spesso contraddittori interessi di cui il cittadino è portatore in quanto bambino/anziano/adolescente/o abitante in periferia/in centro/oppure commerciante/ambulante/o ancora che usa l'auto/la bicicletta oppure è proprietario del petrolchimico/del campo agricolo, ecc..

Il raccordo di tutti questi interessi all'interno di una *mission* e di una *vision* esplicitate e riconosciute è il presupposto fondamentale per guidare l'azione manageriale dell'Amministrazione.

Questo è ciò che attesta e sostiene la certificazione.

Le certificazioni, in sistema integrato, del Comune di Mantova sono state acquisite tra dicembre 2004 e gennaio 2005.

Ma l'obiettivo non è rappresentato dal "marchio" che, peraltro - e qui rivolgo la riflessione agli Organismi di certificazione e al SINCERT - va probabilmente rivisto per le troppe voci che circolano sulla facilità con cui talvolta sembra essere rilasciato, con la grave conseguenza della perdita della credibilità rispetto al costo da sostenere e all'impegno richiesto al personale per conseguirlo.

L'obiettivo è invece sempre lo stesso: darsi un metodo, flessibile, in grado di rispondere di volta in volta a ciò di cui si ha veramente bisogno, capace di sviluppare strategie di miglioramento. In tal senso, le Norme ISO so-

no state uno strumento preliminare estremamente efficace che ha aiutato l'organizzazione comunale a gestire in modo più efficace ed integrato tutti i processi interessati.

#### 4 - Le nuove sfide

L'introduzione di un sistema integrato di gestione per la qualità e ambiente ha costituito soltanto il primo passo preliminare lungo la strada dell'eccellenza.

Ora ci aspetta la sfida del consolidamento.

All'interno dell'organizzazione si è diffusa l'idea che la migliore gestione (pianificazione, chiara definizione di responsabilità, definizione di indicatori di prestazione) dei processi sia stata un passaggio necessario ma non ancora sufficiente per rendere sistematico il miglioramento continuo non soltanto degli approcci, ma soprattutto dei risultati (soddisfazione del personale, impatto sulla società, soddisfazione dei cittadini, ecc.).

Per queste ragioni riteniamo importante intensificare l'azione facendo riferimento al Modello EFQM quale opportuno strumento sia nella fase diagnostica sia nella fase di supporto alla pianificazione delle attività.

L'eventuale conseguimento di marchi (Committed To Excellence, Recognized to Excellence) o di Premi (Premio Qualità Italia per la PA) costituisce senza dubbio uno stimolo importante per tutta la nostra organizzazione ma il vero obiettivo resta quello di migliorare l'efficacia, l'efficienza, la trasparenza, l'economicità e la legittimità dell'azione al servizio dei cittadini.

Oggi ci troviamo ad avere una consapevolezza diversa della nostra complessità. I limiti, se non proprio superati, possono essere gestiti. E quando parliamo di servizio al cittadino, l'eccellenza ci può così non apparire più come figlia di un'utopia.