

Angelini Bruno (2005), *“P.A.: verso la sfida della Qualità Totale”*, Pubblico Impiego, ed. Il Sole 24 Ore, Febbraio 2005, Milano

## QUALITA' DELLE RISORSE UMANE, QUALITA' DELLA PA E QUALITA' DELLA VITA: UN CONTRIBUTO PER UN POSSIBILE PERCORSO.

Il programma dell'edizione 2005 del FORUM PA annuncia che la prossima edizione sarà dedicata ai percorsi delle pubbliche amministrazioni verso la qualità e verso l'uso ottimale delle risorse ed alle politiche tese a garantire i diritti che sono alla base della qualità della vita dei cittadini.

Come sempre è suggestivo ed accattivante l'itinerario proposto che vedrà partecipi ai diversi momenti di lavoro e di discussione i soggetti a vario titolo coinvolti nella Pubblica Amministrazione italiana.

Questo fatto permette di investire con sicurezza, in termini di autorevolezza e di attualità, su questioni e problematiche inerenti la “domanda di qualità” per la vita dei cittadini, per il modo di essere pubblica amministrazione e per una qualità del lavoro all'interno degli enti pubblici e, in questo contesto, particolarmente degli enti locali.

Il tentativo di questo scritto consiste nel prendere in considerazione l'esperienza dell'introduzione di Sistemi Gestionali per la Qualità nelle aziende private e nella pubblica amministrazione. Ciò si svolgerà a partire dalla letteratura sull'argomento e da alcune esperienze dirette di applicazione delle metodologie proposte nel contesto della Qualità Totale e dei percorsi di certificazione individuati dalle Norme ISO 9001:2000 così come proposto dal progetto Vision 2000.

Il punto di osservazione privilegiato sarà proprio l'attenzione alla risorsa umana che opera negli enti e che, in qualche modo, viene valorizzata dalle tecniche in oggetto e, conseguentemente, esaltata quale fattore di successo per una efficienza ed efficacia dell'organizzazione pubblica e per uno sviluppo qualitativo della vita cittadina.

Un punto di partenza può essere dato proprio dall'obiettivo della P.A. di promuovere una qualità di vita dei cittadini.

Possiamo chiederci: quando un'esistenza, la vita di una persona è qualitativamente significativa ed interessante? Piuttosto che fornire definizioni si propone di volgere lo sguardo verso esperienze personali, di gruppo e di socialità che siano espressive di un significato buono, dignitoso, ragionevole ed adeguato all'intensità delle domande di bene, di bellezza e di verità che accompagnano il percorso di ognuno.

Dove può accadere, allora, il “ben-essere” per i cittadini, ed il “bene comune” per la città o la nazione?

Non ci sono limiti o ambienti interdetti a questa possibilità: può accadere nel fare politica, nell'amministrare un ente, nel lavoro professionale privato e pubblico, nell'accudire i figli, nel dipingere, nel fare musica, nel fare impresa ed in ogni espressione dell'umana creatività ed operosità.

In questo senso è urgente ed opportuno sviluppare un rinnovato rapporto della pubblica amministrazione con la società civile ed in particolare con quella parte di società civile che si

esprime nelle attività di volontariato e del no-profit, ad esempio, in cui risulta più accentuato ed evidente il servizio all'interesse di tutti ed il cui obiettivo trascende l'interesse egoistico o corporativo dei componenti.

Resta comunque il compito in capo alla politica, all'amministrazione e ad un serio impegno sociale, in senso lato, di creare le condizioni ordinamentali e socio-economiche per uno sviluppo effettivo del "bene comune" e del "ben-essere" dei cittadini.

Tale compito potrà essere sostenuto dallo sviluppo di un processo formativo che non risulti calato dall'alto della presunzione intellettuale, dell'arroganza della politica, del tecnicismo economico e, in definitiva, originato da una qualsiasi forma di potere esercitato, ma che esprima una educazione incrementata dal basso, favorendo, in sostanza, quelle esperienze di significato e di gratuità riscontrabili nella P.A. e nella società civile nel suo complesso.

Una diversa qualità di relazioni sociali si potrebbe, ad esempio, documentare nella modalità di concepire la gestione dei cosiddetti servizi pubblici:

- L'autorità pubblica garantisce a tutti, operatori e utenti, trasparenza: ossia l'accesso alle informazioni necessarie per operare; stabilisce e fa rispettare poche, ma chiare, regole del gioco; e deve, soprattutto, misurare i risultati in una prospettiva strategica di riequilibrio e di sviluppo sociale ed economico.
- Nei settori non market gli operatori (imprese profit, imprese nonprofit, pubbliche istituzioni) devono essere messi sullo stesso piano, nella misura in cui accettano le regole e le condizioni stabilite dalla pubblica autorità; devono essere dotati di reale autonomia e responsabilità di bilancio e misurati con gli stessi criteri, sulla base dei risultati ottenuti e delle prestazioni erogate.
- Agli utenti, infine, deve essere restituito un reale potere di scelta e quindi di controllo sull'efficacia dei servizi, nonché di determinazione del sistema premiante.

Si tratta, in sintesi, di promuovere e sviluppare la libertà di costruire: la libertà delle famiglie di generare la risorsa strategica per lo sviluppo, cioè la persona umana; la libertà delle imprese di produrre e creare occupazione, la libertà delle iniziative di volontariato e non profit di perseguire uno scopo buono, la libertà di persone e imprese di rischiare perché il cambiamento strutturale (tecnologico, economico e sociale) che accompagna la nostra esperienza quotidiana diventi opportunità e non condizionamento negativo, la libertà di costruire percorsi che esprimano uno scopo della pubblica amministrazione e che sviluppino un significato positivo del lavoro pubblico.

Si cercherà, di seguito, di introdurre sinteticamente alcune questioni aperte in merito all'idea della Qualità Totale introdotta nel contesto privato (aziendale ed associativo) e pubblico (aziende pubbliche ed enti istituzionali) al fine di poter cogliere possibili implicazioni per una migliore gestione ed un'effettiva organizzazione delle risorse umane negli enti.

## LA QUALITÀ TOTALE

Si potrebbe definire la Qualità Totale come una strategia finalizzata alla soddisfazione dei bisogni dei clienti (interni ed esterni) che incide e si implementa in una organizzazione.

Oggi si constata come questo approccio organizzativo risulta essere sempre più diffuso, nelle sue diverse configurazioni, in tutti i paesi ed in tutti i settori produttivi (privati e pubblici).

Un'incidenza sull'organizzazione si esprime, ad esempio, in alcuni modelli organizzativi orientati al miglioramento continuo dei processi attraverso la valorizzazione del lavoro di gruppo, di squadra e di team.

Proviamo a descrivere sinteticamente alcune di queste modalità ed a confrontarle con l'esperienza negli enti:

### IL LAVORO DI GRUPPO

E' uno strumento sviluppato nel contesto della formazione e, pertanto, orientato all'apprendimento che ha queste caratteristiche:

- i risultati si riferiscono alla classe piuttosto che all'individuo,
- la composizione del gruppo non è specialistica,
- per definizione è paritetico e la leadership risulta di tipo interattivo,
- il metodo di lavoro è basato sul confronto e sulla discussione.

Rispetto alla pubblica amministrazione possiamo constatare come negli ultimi anni si sia sviluppata l'attività formativa e questo ha certamente permesso di rendere più familiare l'utilizzo di questa tecnica di apprendimento. Rimane abbastanza estranea, comunque, alla dinamica organizzativa la costituzione di gruppi di lavoro finalizzati all'aggiornamento professionale o istituiti per la definizione di piani operativi per la progettazione delle attività.

### I GRUPPI DI MIGLIORAMENTO

Sono gruppi ristretti di 4-8 persone, incaricate di lavorare su obiettivi che si riferiscono al miglioramento dei processi già esistenti.

Sono formate da persone scelte per le competenze riconosciute.

L'analisi dei processi e delle attività, almeno formalmente, sta divenendo sempre più uno strumento utile al miglioramento organizzativo orientato all'erogazione dei servizi ed anche alla gestione amministrativa.

Per quanto occorra constatare come la cultura e la pratica del miglioramento dei processi, delle procedure o dei procedimenti risulta essere abbastanza estranea alla gestione amministrativa, in particolare nell'ottica del necessario coinvolgimento del personale nella sua generalità.

I GRUPPI DI PROGETTO si caratterizzano per:

- la valorizzazione delle professionalità dei singoli componenti;
- lo scambio e la produzione di nuove idee;
- l'orientamento alla operatività progettuale dove ogni componente fornisce un suo contributo definito e specifico
- la composizione specialistica ed i ruoli definiti

- la leadership di tipo tecnico
- un metodo di lavoro basato sul confronto e sulla discussione

Si riscontra in alcune amministrazioni un utilizzo di tecniche quali il Project Management che introducono la dinamica progettuale e questa modalità di lavoro e di responsabilizzazione sulle attività.

La vera difficoltà risiede, però, nel riuscire a valorizzare queste esperienze anche attraverso reali e significativi riconoscimenti economici (produttività, incentivi, crediti lavorativi).

## I CIRCOLI DELLA QUALITÀ

Dalla letteratura si desume come un circolo della qualità sia un piccolo gruppo costituito per sviluppare su base volontaria attività di controllo della qualità all'interno del reparto al quale i suoi membri appartengono.

In questo gruppo tutti i membri partecipano pienamente per sviluppare di continuo, quale parte delle attività di Qualità Totale, in modo sia individuale che collettivo, il controllo e il miglioramento all'interno del reparto impiegando le tecniche del controllo della qualità.

Nel contesto pubblico si riscontra piuttosto un impegno generoso, motivato e gratuito spesso a livello individuale, difficilmente si incontrano negli enti gruppi di professionisti e di colleghi disposti a mettere a disposizione parte del proprio tempo libero per il miglioramento dell'attività lavorativa.

La descrizione di questi approcci organizzativi potrebbe sostenere lo sviluppo e l'approfondimento di alcune tematiche interessanti quali il rapporto tra individuo e lavoro, il lavoro come relazione sociale, lo sviluppo di nuove competenze legate al gruppo, la crescita della necessità di imparare ad apprendere e la modifica dei sistemi di ricompensa incentivando, ad esempio, il lavoro di gruppo.

Ciò che risulta veramente strano è il fatto che negli enti non sembra che vi siano obiezioni di principio a queste dinamiche: sta di fatto che l'organizzazione non è adeguatamente flessibile ma appare ingessata da logiche burocratiche e formali (conferenze di servizio?) e la dinamica professionale individuale e di gruppo sembra, in questo modo, frustrata e mortificata.

D'altra parte si riconosce l'urgenza di creare le condizioni, e forse esperienze simili ai circoli di qualità possono dare un contributo significativo in questa direzione, affinché anche nella P.A. si possano esprimere pienamente le capacità umane dei soggetti professionalmente coinvolti.

## IL LAVORO PUBBLICO COME INTRAPRESA

Il lavoro pubblico, infatti, come ogni lavoro, può essere vissuto come intrapresa, come tentativo, cioè, sempre rinnovato di nuove risposte a bisogni antichi e nuovi.

La ragione ultima di ciò è che i bisogni degli uomini non sono finiti, de-finiti dal loro patrimonio genetico.

In quanto gli uomini sono portatori di un desiderio "plastico" che dietro a ogni bisogno soddisfatto scopre domande sempre nuove e al di là di ogni casuale scoperta intravede sempre nuove possibili

risposte (innovazioni). Il desiderio dell'uomo (de-siderare significa considerare la distanza delle stelle, sidera) è letteralmente senza fine, in-finito.

La storia economica degli ultimi due secoli dimostra che il progresso non distrugge necessariamente le possibilità di lavoro. Esso piuttosto le trasforma incessantemente dal punto di vista qualitativo, purché i sistemi istituzionali, decisionali e operativi siano in condizione di valorizzare l'iniziativa e l'intrapresa delle persone, di adattare rapidamente le capacità lavorative alle nuove esigenze e di creare un contesto distributivo che non mortifichi l'insopprimibile esigenza di giustizia.

Il problema nuovo che si pone è la velocità di tale adattamento e l'inadeguatezza delle istituzioni, fondate sulla previsione di posti di lavoro durevoli e sull'adattamento per ricambio generazionale, a fare fronte a un cambiamento che ha aumentato di molte volte la sua velocità di diffusione.

Sotto il profilo qualitativo il lavoro si è spostato verso il controllo e la gestione dell'imprevisto in sistemi produttivi, logistici e amministrativi sempre più complessi, verso la progettazione e la ricerca di nuovi prodotti, il miglioramento continuo della qualità, la esplorazione di nuovi mercati o di nuove fasce di mercati tradizionali (marketing e commercializzazione), verso nuovi servizi alle persone, alle imprese, alla collettività: in sintesi, nei campi dove il lavoro umano non può essere sostituito da quello delle macchine perché consiste nel confronto con il nuovo, con l'imprevisto e non può essere tradotto in norme, nei campi dove non può essere trasferito in paesi con minori tradizioni perché richiedono elevate capacità di comprensione e di elaborazione teorica e simbolica (professional) o una lunga assimilazione di un patrimonio di esperienza personale e collettiva.

Dunque le opportunità di lavoro tenderanno ad aumentare certamente per le persone dotate di un più alto livello di istruzione, di formazione, di 'educazione', ma anche, per quelle disponibili al cambiamento e alla assunzione di responsabilità e di rischio, mentre, di converso, non potranno che diminuire per le persone con bassa preparazione e con scarsa disponibilità al cambiamento e all'apprendimento.

## CREAZIONE DI UN AMBIENTE IN CUI VALGA LA PENA LAVORARE

A questo punto: possiamo individuare una strada che ci sostenga nel tentativo di un miglioramento della qualità del lavoro nella pubblica amministrazione e che sia orientata al miglioramento della qualità dei servizi?

In termini organizzativi un indirizzo interessante e, pertanto, meritevole di attenzione, ci proviene dalla letteratura sui circoli della qualità.

Si parte dalla constatazione che le persone passano molta parte della propria vita nei luoghi di lavoro e che, pertanto, sarebbe desiderabile poter lavorare in un posto di lavoro piacevole e dove le persone sentono che il loro lavoro ha un reale significato.

Le attività dei circoli della qualità permettono, in base alle testimonianze documentate in letteratura, di realizzare situazioni di questo tipo.

Si sostiene, inoltre, che nelle attività dei circoli sono da promuovere determinate caratteristiche:

- Le persone non sono trattate come macchine, ma come esseri umani impegnati in lavori significativi, nei quali possono esprimere le loro capacità e sentire che stanno utilizzando pienamente il proprio potenziale
- Le persone sono messe in grado di utilizzare la loro sagacità e creatività nel lavoro nel quale sono impegnati
- Le persone possono sviluppare le loro capacità
- Le persone non risultano isolate l'una dall'altra ma sono organizzate e agiscono a gruppi. Ciò crea un insieme armonico di relazioni umane basate su legami di fraternità nell'ambito dello stesso posto di lavoro.
- Le persone possono migliorare mutuamente le loro conoscenze scambiandosi le esperienze.
- Viene fornita l'occasione affinché alle persone siano riconosciuti i meriti, da colleghi, superiori, subordinati e clienti

Per quanto ci facciano ironicamente sorridere, queste affermazioni sono meno distanti dalle nostre aspettative reali e attese sincere. Desidereremmo certamente lavorare in contesti simili. Prova né è il fatto che molti operatori della P.A. hanno una intensa attività di operosità e di laboriosità in contesti, ad esempio, di servizio gratuito e di volontariato sociale, al di fuori dell'ambiente di lavoro pubblico.

Si potrebbe affermare che l'uomo lavorando, e questo è più evidente nel lavoro "gratuito", fatto gratis, costruisce se stesso e i rapporti con gli altri uomini almeno tanto quanto costruisce gli oggetti della sua produzione. Il lavoro umano non sarebbe interamente spiegabile senza questa trama di rapporti che lo sorregge: Lavorare è sempre "fare qualcosa", "con qualcuno" e "per qualcuno", di cui bisogna saper conoscere e interpretare il bisogno, la domanda.

## IL SISTEMA PER LA QUALITÀ NEGLI ENTI LOCALI

Gli enti locali si caratterizzano sempre più per un'attenzione al risultato in termini di servizi, per un orientamento al cliente/cittadino/utente, per l'affermazione dell'efficienza nella gestione delle risorse e dell'efficacia dei risultati, per l'analisi dei processi ed il loro miglioramento continuo, per l'individuazione di precisi livelli di responsabilità degli operatori.

L'applicazione dei principi della qualità alla pubblica amministrazione può comportare benefici quali il coinvolgimento del personale a tutti i livelli, la riduzione degli sprechi e delle disfunzioni, la fidelizzazione del cliente/cittadino/utente.

Nello stesso tempo l'ente che introduce queste metodologie può dimostrare meglio la propria affidabilità, migliorare, di conseguenza, la propria immagine e la qualità del rapporto con i cittadini, migliorare la propria efficienza organizzativa rivedendo le procedure ed i processi per ridurre inefficienze, tempi morti e sprechi, stabilire con chiarezza i ruoli, mansioni e responsabilità degli operatori, disporre di uno strumento valido di controllo e di valutazione della propria efficienza organizzativa.

Anche attraverso questi processi potrebbe passare un cambiamento del contenuto del lavoro e della sua considerazione, una rivoluzione culturale del management, un forte coinvolgimento del

personale (lavori di gruppo, team di progetto, circoli di qualità), e, infine, migliorare qualitativamente le relazioni fra gli operatori pubblici (amministratori, dirigenza, personale e OO.SS.).

Per concludere possiamo riconoscere, con cognizione di causa, che le leggi, per quanto emanate in buona fede e ricche di buone intenzioni, e le norme, compreso le ISO 9001:2000, di per sé ed in maniera meccanica ed automatica non cambiano più di tanto la persona: occorre la mossa della libertà.

Il parlare delle qualità totale e delle norme è stato vissuto, in parte ed in senso benevolo, come pretesto, anche se non brutalmente strumentale.

D'altra parte la persona presenta, comunque, anche una ambivalenza e una duplicità.

- Da un lato, infatti, è la risorsa più flessibile, proprio per la sua capacità di apprendimento, di adattamento, di innovazione.
- Dall'altro, può essere al contrario, una risorsa molto rigida in quanto modificare comportamenti consolidati, abitudini, modi di porsi nei confronti degli altri, individualmente o come organizzazione, è un'impresa tutt'altro che agevole e altamente rischiosa, così come è dimostrato da numerosi insuccessi legati all'adozione di tecnologie innovative

La pazienza con la quale il lettore è giunto alla fine ha provato l'esercizio della libertà personale e di questo ne siamo certamente grati. L'augurio è quello di poter, in qualche modo, approfondire insieme, magari andando anche più nel dettaglio di alcuni strumenti tecnici e amministrativi, un percorso di educazione al senso del lavoro pubblico, del "lavoro gratuito", della vita e del destino.

"La preoccupazione dell'uomo e del suo destino deve sempre costituire l'interesse principale di tutti gli sforzi tecnici; non dimenticatelo mai, in mezzo ai vostri diagrammi e alle vostre equazioni"

(Albert Einstein)

## Bibliografia

A. Galgano, "La Qualità Totale", Il Sole 24 Ore, Milano, 1990;

Kaoru Ishikawa, "Che cos'è la Qualità Totale: il modello giapponese", Il Sole 24 Ore, Milano, 1992;

F. Sangalli, "Qualità, Lavoro, Sindacato", Il Sole 24 Ore, Milano, 1997;

JUSE, "Principi generali dei Circoli della Qualità", Franco Angeli, Milano, 1993;

P. De Risi a cura di, "Dizionario della Qualità", Il Sole 24 Ore, Milano, 2001;

G. Negro e B. Susio, "La Qualità Totale nella Pubblica Amministrazione", Il Sole 24 Ore, Milano, 1998;

F.C. Barbarino, "UNI EN ISO 9001:2000. Qualità, sistema di gestione per la qualità e certificazione", Il Sole 24 Ore, Milano, 2001;

M. Marcantoni, "Nuovo manuale per la certificazione ISO 9001:2000 dei Comuni", Franco Angeli, Milano, 2003;

- A. Chiarini, “Sistemi di gestione per la Qualità Vision 2000”, Franco Angeli, Milano, 2003;
- A. Sardelli, “Dalla certificazione alla Qualità Totale”, Ed Bibliografica, Milano, 2001;
- G. Negro, “Organizzare la Qualità nei servizi”, Il Sole 24 Ore, Milano, 1992;
- F.C. Barbarino, “Servizi di Qualità”, Il Sole 24 Ore, Milano, 1997;
- B. Susio – G. Barbieri, “Qualità -alla carta- verso l'eccellenza con la carta dei servizi”, Franco Angeli, Milano, 2002.