



PERCORSO AGENZIA DELLE ENTRATE

Qualità totale, sistemi di controllo e controllo di gestione

Introduzione

Salve, in questa lezione ci occuperemo del tema della qualità, un concetto da decenni al centro di numerosi studi e di un confronto serrato tra gli studiosi dell'organizzazione aziendale e dell'amministrazione pubblica. La Qualità Totale è un approccio manageriale che trova moltissimi punti di contatto con le riforme della Pubblica Amministrazione degli ultimi trent'anni. Il cosiddetto *Total Quality Management* propone, infatti, una visione sinergica dei modelli e degli strumenti di gestione utilizzati in un'organizzazione, che al contrario rischiano di risultare inefficienti o addirittura dannosi quando vengono impostati e manovrati a compartimenti stagni.

Un approccio orientato alla qualità totale

Alla fine della Seconda Guerra mondiale il fordismo era il modello dominante della produzione industriale e dell'organizzazione aziendale. Il fordismo era concentrato massimamente sul prodotto e sulla verifica puntuale dei tempi di produzione, che erano cadenzati dai ritmi della catena di montaggio. Nella seconda metà del secolo, dal Giappone andò gradualmente affermandosi un approccio alternativo, sperimentato negli stabilimenti della Toyota. Il nuovo modello si basava sulla considerazione di una pluralità di dimensioni che, insieme, garantivano la qualità complessiva della produzione. I fattori che entrano nella sfera del nuovo management sono diversi: dalla partecipazione del personale alle scelte aziendali, all'adozione di una prospettiva di lungo termine, all'attenzione rivolta alla soddisfazione del cliente, fino a giungere all'intenzione manifesta di garantire un benessere crescente per i lavoratori e per la comunità di riferimento.

Nasce così il Total Quality Management, che risponde a quattro principi fondanti:

- 1) ragionare nell'ottica del miglioramento continuo in tutte le dinamiche aziendali
- 2) considerare gli effetti intangibili dei processi produttivi per ottimizzarli
- 3) analizzare il modo in cui il cliente usa un prodotto per capire come migliorarlo
- 4) garantire che gli oggetti della produzione abbiano anche una qualità di tipo estetico

Il *Total Quality Management* si può definire come un sistema integrato teorico-pratico che enfatizza il ruolo della leadership aziendale, che deve avere un'attitudine crescente nei confronti:

- dell'ascolto della clientela
- delle buone relazioni con i fornitori
- del confronto intensivo con altre organizzazioni analoghe
- dello sviluppo di tecniche di misurazione delle prestazioni
- della formazione continua
- del benessere dei lavoratori

Tutti questi principi e queste accresciute attenzioni ai molteplici risvolti dell'attività produttiva sono finalizzati, nella loro complessità, a una riduzione costante dei difetti di produzione, fino a tendere idealmente alla loro definitiva scomparsa.

La qualità: un concetto multidimensionale

Sviluppare la logica della qualità significa agire in modo sinergico, sia a livello strategico, che operativo. Per farlo è necessario enucleare tutti i risvolti applicativi che derivano da un concetto così complesso. È possibile identificare in tal senso almeno cinque dimensioni sulle quali concentrare l'attenzione, che rappresentano insieme il concetto di qualità, ognuna secondo un differente angolo visuale:

- 1) la qualità programmata
- 2) la qualità erogata
- 3) la qualità relativa
- 4) la qualità attesa
- 5) e la qualità percepita

Ragionare su ciascuna di queste cinque dimensioni aiuta a capire quanto siano diversi e plurali i punti di vista rispetto ai quali osservare e valutare l'attività di un'azienda. Assicurare la qualità significa dunque garantirla:

- 1) sul piano della progettualità, che è la prima dimensione della qualità, quella programmata, relativa alla visione strategica
- 2) su quello dell'operatività, ovvero la seconda dimensione, la qualità erogata attraverso le prestazioni rese
- 3) sul confronto, vale a dire sulla terza dimensione, quella relativa, che si verifica mediante il paragone con organizzazioni simili
- 4) sul risultato previsto, da cui dipende la dimensione della qualità attesa, rilevabile misurando il raggiungimento degli obiettivi prefissati
- 5) e infine in base all'opinione di clienti e beneficiari, che rappresenta la quinta dimensione, quella della qualità percepita, che non è affatto detto coincida con l'idea di qualità rilevabile all'interno dell'azienda

In estrema sintesi, con il concetto di Qualità Totale si intende un approccio manageriale mosso dalla strategia, organizzato per obiettivi e sensibile ai diversi segnali provenienti dall'esterno dell'organizzazione, per affermare una cultura aziendale fondata sulla convinzione che sia sempre possibile un miglioramento graduale e costante.

I benefici della qualità totale

L'approccio del *Total Quality Management* è stato oggetto di studi organizzativi e aziendali in tutto il mondo, i quali hanno messo in evidenza una serie di vantaggi competitivi a favore di chi lo ha adottato, sintetizzabili nel modo seguente:

- la propensione a ricercare costantemente i feedback provenienti dal mercato amplia la prospettiva ben oltre la cura dei dettagli tecnici e delle dinamiche aziendali interne
- il lavoro di gruppo e lo stile di leadership partecipativa agevolano il cambiamento culturale e attitudinale dell'intera compagine aziendale
- la definizione di obiettivi comuni favorisce la propensione ad accrescere l'impegno di tutti per contribuire al loro perseguimento
- l'impegno organizzativo costante, necessario per raggiungere gradualmente standard qualitativi, accentua l'esigenza di una pianificazione strategica e sistematica di lungo termine
- l'analisi continua dei processi produttivi consente di rimuovere gli sprechi e le attività che non forniscono valore aggiunto, riducendo i costi e aumentando la sicurezza del lavoro

- il confronto con organizzazioni analoghe inibisce le derive autoreferenziali e aumenta l'attenzione sulla concorrenza e sull'individuazione delle strategie per contrastarla
- la sensibilità nei confronti degli stakeholder aiuta a sviluppare processi comunicativi migliori

Si tratta di vantaggi che sono stati riscontrati nelle aziende, specialmente di grandi dimensioni, che dalla seconda metà del secolo scorso hanno adottato i principi del Total Quality Management – seppur, ovviamente, con intensità e sfumature diverse. Tali principi sono diventati gradualmente mainstreaming, a tal punto da influenzare le riforme che, sul finire del secolo scorso, hanno interessato il settore pubblico nella gran parte dei Paesi occidentali.

La qualità totale nella Pubblica Amministrazione

Il Total Quality Management è un approccio complessivo e strutturato caratterizzato dalla ricerca costante di stimoli per il miglioramento. Questa attitudine si traduce nella pratica con l'adozione del cosiddetto ciclo P-D-C-A, vale a dire Plan, Do, Check and Act – ossia Pianifica, Fai, Controlla e Agisci di conseguenza.

In sostanza, nel promuovere l'adozione di sistemi di Assicurazione della Qualità, si richiede alle organizzazioni pubbliche di dichiarare:

- la propria visione complessiva e gli obiettivi generali (Plan)
- il modo in cui si intende perseguirli e con quali risorse umane, patrimoniali e finanziarie (Do)
- le modalità di verifica dell'andamento in itinere e dei risultati finali (Check)
- le procedure e gli strumenti che consentono di riconoscere i margini di miglioramento e di definire conseguenti interventi correttivi (Act)

Abbiamo già sottolineato come la qualità della Pubblica Amministrazione sia importante ai fini della competitività economica, della salubrità ambientale, della salute pubblica e più in generale del benessere collettivo. Il concetto di Qualità Totale è strettamente legato alla capacità di un sistema organizzato gerarchicamente di ripensare costantemente le proprie prestazioni. Da questo punto di vista è evidente il potenziale innovativo di tale impostazione per un settore, come quello della Pubblica Amministrazione, caratterizzato per un verso da un'impostazione strutturalmente rigida e per l'altro da una missione ampia e diversificata, che risponde al concetto di interesse pubblico.

L'approccio alla qualità che si vuol far diffondere all'interno delle amministrazioni pubbliche si fonda su una duplice prospettiva:

- quella interna, centrata sulla gestione delle risorse e dei flussi informativi
- e quella esterna, che coincide con la qualità dei servizi erogati ed è legata in primo luogo alla soddisfazione dell'utenza

La qualità di un servizio pubblico e il suo processo d'erogazione costituiscono pertanto due elementi inscindibili. Non si può avviare una politica per la qualità senza porre attenzione tanto agli esiti finali del processo, quanto agli elementi gestionali che ne consentono la realizzazione. Per queste ragioni si chiede alle pubbliche amministrazioni di essere all'altezza sul piano organizzativo, per risultare al contempo ricettive rispetto ai bisogni e reattive negli interventi messi in campo per la loro soddisfazione.

È in questo senso che si chiede oggi alla Pubblica Amministrazione di assicurare la qualità.

Standard e modelli di riconoscimento della qualità totale nel settore pubblico

Per l'applicazione pratica di un sistema di gestione della qualità occorrono dei modelli rispetto ai quali ispirarsi e confrontarsi. Uno degli strumenti più diffusi per avviare un'amministrazione verso una gestione

della qualità totale è l'adozione della carta dei servizi. Si tratta di un documento adottato per codificare le aspettative dei beneficiari dei servizi e dichiarare la misura dei livelli minimi di prestazione.

La carta dei servizi è una comunicazione unilaterale rilasciata da un ente erogatore sugli standard di qualità dei compiti e del mandato a esso assegnati. L'essenza delle carte dei servizi può essere riassunta nei seguenti tre principi:

- 1) orientamento all'utente-cliente
- 2) comunicazione
- 3) e impegno

Le carte dei servizi nascono con il presupposto di garantire a utenti e cittadini dei diritti non stabiliti dalle norme, ma che l'amministrazione si impegna volontariamente a soddisfare. Esse possono prevedere elementi di principio, come la garanzia di un trattamento cortese, ma si strutturano soprattutto su impegni concreti come ad esempio il tempo minimo per l'erogazione di un dato servizio. Si tratta di strumenti che nascono per soddisfare gli utenti esterni, ma che possono essere estesi anche a strutture e processi interni, funzionali all'erogazione del servizio finale. Una carta dei servizi ben strutturata dovrebbe vincolare l'amministrazione a garantirne il rispetto, dichiarando chiaramente responsabilità e conseguenze cui si va incontro qualora gli standard non siano soddisfatti.

Come abbiamo visto, tuttavia, un'amministrazione che intenda adottare l'approccio della qualità totale è chiamata anche a confrontarsi con altre realtà a essa assimilabili. I modelli maggiormente diffusi nel settore pubblico fanno riferimento a norme internazionali di standardizzazione, come ad esempio le certificazioni ISO, o sono collegati a riconoscimenti e premi, i cui elementi costitutivi sono rappresentati dall'utilizzo sistematico proprio dell'autovalutazione e del benchmarking. Il più diffuso a livello europeo è il modello dell'European Foundation for Quality Management (EFQM) per l'Eccellenza, che a sua volta ha ispirato il CAF (Common Assessment Framework), messo a punto nel 2001 per il settore pubblico da EUPAN (European Public Administration Network).

Ricorrere ai premi per incoraggiare l'adozione di sistemi della qualità significa offrire alle pubbliche amministrazioni una sorta di simulazione del funzionamento dei mercati concorrenziali. L'idea di fondo è che il settore pubblico non manifesta una propensione naturale al miglioramento proprio per l'assenza della leva competitiva. Esistono però diversi rischi derivanti dall'adozione di approcci di questo tipo, specialmente se la premialità è agganciata a meccanismi di finanziamento pubblico. A differenza delle imprese private – che possono soccombere sul mercato quando non sono in grado di produrre beni e servizi di qualità – l'esistenza delle pubbliche amministrazioni risponde infatti a un principio di diritto. Se a un servizio pubblico "premiato" con un finanziamento aggiuntivo ne corrisponde uno "punito" con una decurtazione dei fondi, si rischia di penalizzare i beneficiari di quel servizio piuttosto che i responsabili delle cattive prestazioni. Ciò non toglie che il confronto e la disseminazione delle esperienze per il riconoscimento del merito possano far scattare stimoli reputazionali di grande impatto, specialmente se realizzati all'interno di sistemi ispirati ai principi della sussidiarietà.

Per agevolare l'adozione di questi modelli, e in generale per incentivare l'uso di strumenti della qualità totale, diversi Stati dell'Unione Europea hanno attivato servizi di supporto per le amministrazioni pubbliche, creando strutture di coordinamento e predisponendo specifici manuali e linee guida. Tali protocolli esistono già in alcuni comparti particolarmente strategici, ovvero presso amministrazioni che agiscono in contesti di quasi-mercato o su ambiti i cui effetti travalicano i confini nazionali.

In Italia, ad esempio, è attivo un sistema di qualità nel settore universitario, che è condizione necessaria per poter garantire il riconoscimento dei titoli di studio a livello internazionale. Tutte le università e ogni corso di studi sono oggi soggetti a una valutazione del proprio sistema di assicurazione della qualità, ispirato a standard predisposti da un organismo internazionale indipendente (l'ENQA – European Network for Quality Assurance). Dall'esito di tali valutazioni deriva l'accreditamento da parte del Ministero dell'Università e della Ricerca, che è condizione necessaria per poter erogare la didattica e rilasciare titoli riconosciuti a livello internazionale. Per governare l'intero sistema è attiva un'Agenzia pubblica, l'ANVUR, vigilata dal Ministero stesso, la quale è chiamata a sua volta a rispettare determinati standard per l'Assicurazione della Qualità, al pari delle Agenzie gemelle operative in tutti i Paesi aderenti al network.

L'adozione di questi modelli consente un'analisi comparativa dei servizi pubblici, da cui emergono evidenze che possono stimolare i processi di cambiamento auspicati. In generale, il confronto tra organizzazioni differenti è un'operazione estremamente delicata, perché possono essere numerosi i punti di vista adottati e le organizzazioni misurate e valutate con approcci e metodologie molto diverse, che ne influenzano gli esiti. Nella Pubblica Amministrazione, d'altronde, il tasso di complessità è ancora più accentuato proprio per la natura multidimensionale dei fini e per la conseguente difficoltà di valutare il valore pubblico generato.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa lezione in cui abbiamo affrontato il grande tema della qualità totale e degli approcci manageriali che ne discendono. In particolare, abbiamo visto quali potenzialità e quali limiti debbano essere considerati qualora si vogliano affermare i principi della qualità nella gestione dei servizi pubblici. Abbiamo anche visto che esistono diversi strumenti e modelli di riferimento, parzialmente diffusi e promossi negli ultimi 20 anni da istituzioni e organizzazioni internazionali.

Buon proseguimento!