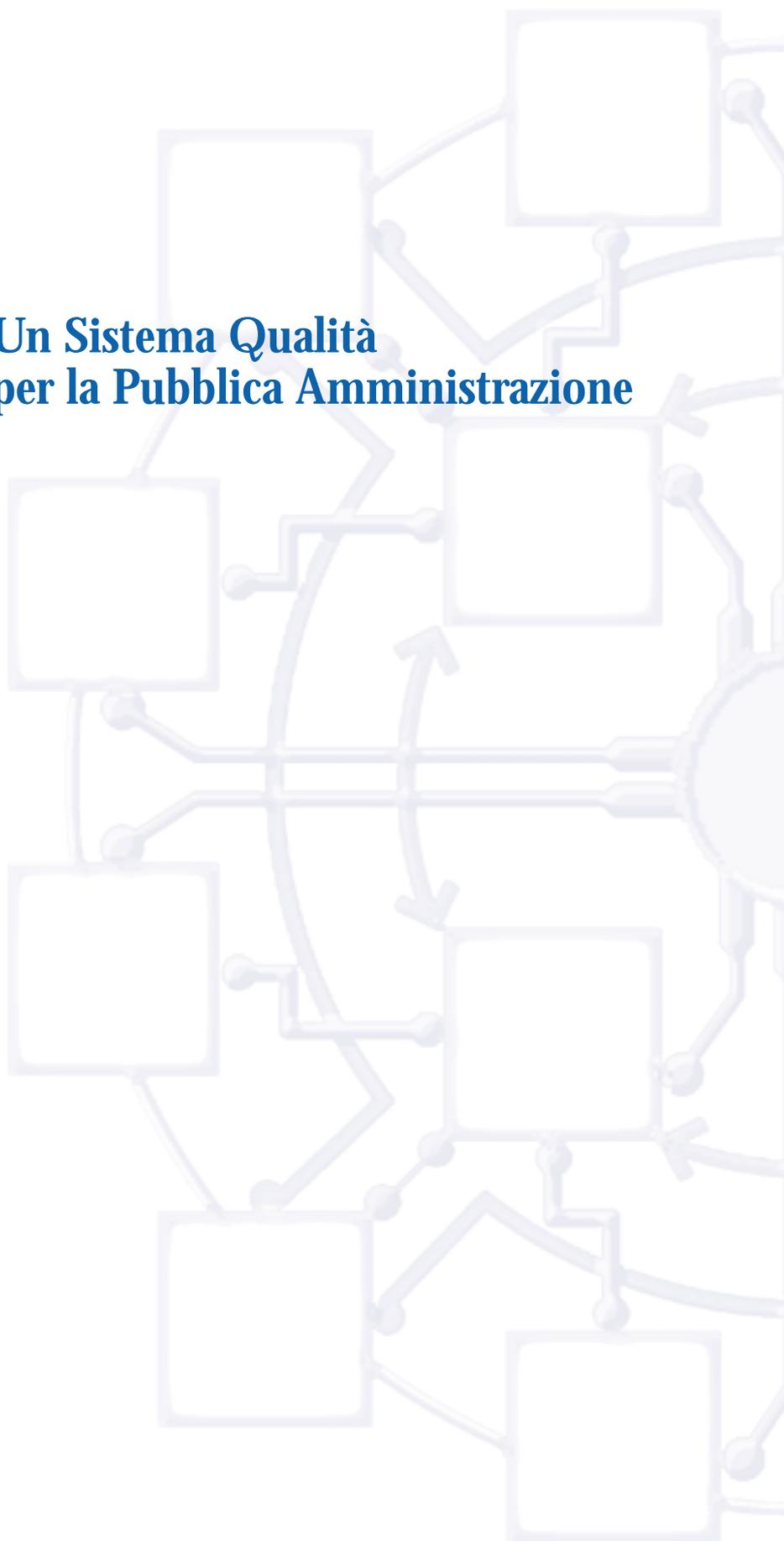




Gianluigi Raiss  
Autorità per l'Informatica  
nella Pubblica  
Amministrazione

## Un Sistema Qualità per la Pubblica Amministrazione



## 1. La necessità di migliorare

L'obiettivo di creare un rapporto di fiducia tra chi eroga un servizio<sup>1</sup> e chi ne usufruisce dovrebbe diventare primario nel settore dei servizi pubblici.<sup>2</sup> Un'accresciuta sensibilità e consapevolezza degli utenti-cittadini fa sì, infatti, che molti di tali servizi siano sempre più spesso chiamati a legittimarsi presso l'opinione pubblica in funzione della qualità delle prestazioni fornite.

Questo processo è in divenire, e trova un limite nella natura di buona parte dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione, fondati sul principio di equità piuttosto che sulla eccellenza delle prestazioni.<sup>3</sup> Tuttavia, il cittadino-utente considera oggi un diritto ottenere una soglia minima standard di prestazioni e di qualità del servizio. Non solo, la soglia attesa è in continua evoluzione, così che i servizi pubblici dovrebbero diventare anche in grado di migliorare costantemente la loro qualità per adeguarsi alle aspettative correnti degli utenti. Del resto, come attestato dai principali modelli normativi definiti per realizzare e gestire la

qualità nelle organizzazioni, la qualità di un servizio è la capacità di soddisfare nel tempo le aspettative dell'utente.<sup>4</sup>

Alcuni passi in questa direzione sono stati già compiuti nel settore pubblico. Storicamente, la valutazione della qualità dei servizi pubblici è stata a lungo demandata alla sola valutazione delle prestazioni erogate (l'efficacia), ammettendo una soglia molto bassa di accettabilità, neppure sempre definita esplicitamente.

In seguito, definendo per legge l'obbligo per le Amministrazioni Pubbliche di pubblicare le "Carte dei Servizi", che fissano, sull'esempio anglosassone, livelli minimi di prestazione che devono essere garantiti agli utenti, sono stati individuati degli obiettivi certi di efficacia per molti servizi pubblici ed è stata introdotta la possibilità/diritto del cittadino di verificare/giudicare personalmente la qualità di quanto gli viene fornito.

Solo in tempi più recenti la minore disponibilità di risorse e la necessità di confrontarsi con gli altri Paesi della CE ha costretto la Pubblica Amministrazione ad interessarsi anche della

<sup>1</sup> Dalla UNI EN ISO 8402 si ha questa definizione di servizio: "Risultato di attività svolte all'interfaccia tra cliente e fornitore". Dalla UNI EN ISO 9004-2 *Elementi per la gestione e la assicurazione della qualità: Linee guida alla applicazione della norma ISO 9001 ai servizi*, 1991, si ha questa ulteriore definizione di servizio: "risultato di attività svolte, sia all'interfaccia tra fornitore e cliente che all'interno dell'organizzazione del fornitore, per soddisfare le esigenze del cliente". In Euromethod, il "framework" definito dalla Comunità Europea come supporto agli appalti per l'acquisizione di beni e servizi, la definizione di servizio è: "un processo che viene svolto da una persona od organizzazione per conto di un'altra". Infine, secondo la norma ISO 9000:2000 (in corso di pubblicazione), un servizio è "il risultato intangibile delle attività svolte all'interfaccia tra cliente e fornitore per soddisfare specifiche esigenze".

<sup>2</sup> Nel settore pubblico il termine servizio viene utilizzato per quei processi che presentano un valore economico non correlato alla produzione di beni materiali.

<sup>3</sup> Con questa premessa il sistema P.A. in Italia, almeno finora, è stato considerato, quasi per definizione, non competitivo, non verificabile nelle modalità di erogazione e non soggetto a precisi vincoli qualitativi. Costi e benefici correlati agli investimenti nei pubblici servizi sono stati considerati almeno in parte legati a fattori di politica sociale che non consentono la comparazione dei risultati con il costo del mero processo produttivo. Ciò fa venir meno la possibilità di giudicare i servizi pubblici per confronto, sia in riferimento al loro valore di mercato, attraverso procedure già standardizzate in altri settori, sia in comparazione con *best practices*. Questo approccio ha comunque una sua giustificazione: le caratteristiche del servizio pubblico sono mediate da considerazioni di ordine sociale e politico, non si può dimenticare che la legittimazione di una Amministrazione Pubblica, responsabile del servizio, deriva dal consenso dei cittadini.

<sup>4</sup> La norma UNI EN ISO 8402, *Gestione per la qualità ed assicurazione della qualità, termini e definizioni*, 1995 (che recepisce l'analoga norma ISO del 1994) definisce la qualità come: "l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un'entità che conferiscono ad essa la capacità di soddisfare esigenze espresse e implicite". Il ruolo fondamentale dell'utenza nella valutazione della qualità è definitivamente riconosciuto dalle iniziative di normazione più recenti della ISO. La revisione in corso della ISO 9001, il progetto *Vision 2000*, definisce la qualità come "la capacità delle caratteristiche di un'entità (prodotto, sistema, servizio, processo) di soddisfare i requisiti fissati dall'utente", ovvero la definisce come un obiettivo di gestione aziendale finalizzato alla soddisfazione dell'utente. Perciò la norma dedica ampio spazio tra i requisiti di un sistema aziendale di gestione della qualità a quanto viene fatto per monitorare la soddisfazione utente e per ottenerla e/o mantenerla.

efficienza, ed in questa direzione si sono mosse diverse iniziative legislative (ad esempio le “leggi Bassanini”).<sup>5</sup>

L'introduzione progressiva, ancorché timida, della concorrenza in alcuni dei servizi fin qui di monopolio pubblico, ha infine attivato nel settore pubblico un inedito interesse per la *customer satisfaction*.

Si tratta ora di integrare queste iniziative, creando un corto-circuito tra gli obiettivi posti dalla normativa al servizio pubblico, le attese degli utenti, le strutture organizzative che devono erogare i servizi.

Per arrivare a questo risultato, la Pubblica Amministrazione deve agire contemporaneamente su più leve:

- a) razionalizzare i fattori di produzione dei servizi, ovvero processi, organizzazione, risorse e tecnologia di supporto, adeguandoli agli obiettivi di efficacia ed efficienza che vuole porsi;
- b) aumentare e diffondere al suo interno le capacità di controllo, diagnosi, pianificazione, indispensabili al governo delle strutture e dei processi che preparano ed attuano l'erogazione dei servizi;
- c) diffondere nel proprio personale la cultura della soddisfazione dell'utente, considerata come obiettivo primario del servizio;
- d) snellire i vincoli burocratici entro cui deve

operare il settore pubblico.

Vi sono alcuni strumenti a disposizione per assecondare l'utilizzo di queste leve. Li analizziamo nel paragrafo che segue.

## 2. Gli strumenti di supporto al miglioramento

Per raggiungere gli obiettivi indicati nel paragrafo precedente, si possono utilizzare diversi strumenti, anche contemporaneamente. Descriviamone alcuni.

Le Carte dei Servizi, secondo il modello anglosassone, rappresentano il tentativo di ridare efficacia al servizio pubblico trasferendo almeno in parte agli utenti-cittadini il controllo sui livelli di servizio erogati dalla P.A. Lo slogan del Primo Ministro britannico Major, che avviò il primo importante progetto in questa direzione, “The Citizen Charter”, è stato infatti “dare più potere ai cittadini”.<sup>6</sup>

La Carta dei Servizi definisce pubblicamente, per un determinato settore e servizio pubblico, una serie di diritti dei cittadini-utenti ed una serie di indicatori attraverso i quali misurare il rispetto di tali diritti. In Italia, la Carta dei Servizi è stata adottata come strumento di miglioramento della Pubblica Amministrazione attraverso la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994.<sup>7</sup>

Negli anni successivi, le Carte si sono diffuse

<sup>5</sup> Va osservato che l'introduzione dell'Euro come moneta unica della CE ha svolto un ruolo decisivo nell'accelerare il processo di presa coscienza della necessità di migliorare. È infatti un avvenimento che porta con sé la possibilità e nello stesso tempo l'obbligo per l'Italia di confrontarsi con altre realtà europee sia a livello di intera Società che di individuo. Non solo, costringe ad una gestione tendenzialmente non in perdita delle spese statali, stimolando di conseguenza un crescente dibattito sulla organizzazione del servizio pubblico nella Società.

<sup>6</sup> L'esperienza della Carta dei Servizi in Gran Bretagna prende il via dal libro bianco *The Citizen Charter: Raising the standard*, pubblicato nel 1991. La Carta del 1991 non è una vera e propria lista di livelli di servizio da garantire in determinati settori, quanto un'agenda per arrivare alla modernizzazione dei servizi pubblici. Vi sono infatti definite tipologie di obiettivi, temi e principi da sviluppare, processi da avviare.

<sup>7</sup> La Direttiva (“Principi sull'erogazione dei servizi pubblici”) definisce alcuni principi base che devono guidare l'implementazione della Carta (imparzialità, continuità, diritto di scelta, diritto alla partecipazione, efficienza ed efficacia), gli strumenti necessari all'applicazione dei principi dichiarati, i meccanismi da mettere in atto per assicurare applicazione alla direttiva. Tra gli strumenti, vale la pena di ricordare l'attività di informazione nei riguardi del pubblico, la verifica dei risultati, la previsione di modalità di rimborso agli utenti non soddisfatti. Il successivo decreto legge 273/95 dell'11.7.1995 ha sancito l'obbligo per gli enti che operano in alcuni settori di servizio di adottare le Carte dei Servizi, utilizzando gli schemi di riferimento prodotti da un'apposita commissione nel frattempo attivata. Per diversi motivi è mancata negli anni

abbastanza velocemente nella Pubblica Amministrazione, ed oggi ne sono censibili diverse migliaia, per lo più nel settore sanitario e dell'istruzione. Purtroppo, quasi sempre la Carta è stata intesa come il punto di arrivo e non come quello di partenza per migliorare continuamente la qualità del servizio reso agli utenti-cittadini.<sup>8</sup>

Un approccio diverso ma comunque complementare a quello della Carta dei Servizi è rappresentato dal programma di snellimento della burocrazia (leggi Bassanini) e di introduzione di norme attraverso le quali il cittadino si può auto-difendere dalla burocrazia stessa, diminuendo la sua subordinazione allo Stato (la legge 241/90). Queste iniziative si focalizzano sui "doveri" dello Stato nei confronti dei citta-

dini. Secondo questo approccio, obiettivo dello Stato è raccogliere il consenso producendo servizi utili secondo modalità economicamente convenienti, nonché regolare i rapporti tra i cittadini senza porsi al di sopra di essi.

Dal punto di vista metodologico, si può affermare, in termini generali, che esistono due approcci per migliorare le prestazioni di una organizzazione: a) innovare in maniera radicale, rivoluzionando struttura organizzativa, processi, risorse, ecc.; b) cercare di migliorare quanto già si possiede. Il primo approccio è identificato in letteratura come BPR (Business Process Re-engineering), il secondo come miglioramento graduale, o continuo.

La differenza tra i due approcci è prima di tutto nella scala dei risultati attesi. Nel BPR

---

successivi una regia ed un coordinamento delle iniziative dei diversi enti nei riguardi della Carta dei Servizi. È mancata una valutazione complessiva dei risultati raggiunti ed è mancata soprattutto un'adeguata informativa ai cittadini. Inoltre, spesso le Carte prodotte (molte migliaia) definiscono obiettivi ed indicatori del tutto insufficienti. In molti casi, lo standard di qualità da fornire è stato sentito dagli erogatori dei servizi come il punto di arrivo del loro lavoro, e non come il punto di partenza per migliorare continuamente la qualità del servizio reso agli utenti-cittadini. La normativa relativa alla Carta dei Servizi è stata ripresa nel decreto legislativo di riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione di costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle Amministrazioni pubbliche, attuativo degli artt. 11, comma 1, lettera c) e 17 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni ed integrazioni, in particolare nell'art. 11 che richiama la necessità di erogare i servizi con "modalità che promuovono il miglioramento della qualità". La politica per la qualità è qui demandata al Governo che deve emanare direttive, aggiornabili annualmente, che definiscono gli indirizzi. Si cerca in sostanza di passare, attraverso questo decreto, dall'opera preventiva svolta per legge al concetto di politica pubblica a favore dello sviluppo della qualità, attuata sotto il governo del Consiglio dei Ministri.

<sup>8</sup> Anche se lo strumento della Carta dei Servizi appare per ora in una fase di stallo, vale la pena di ricordare che introduce alcuni fondamentali principi:

1. la *centralità del cittadino* e delle sue esigenze nel progettare ed erogare i servizi;
2. l'attribuzione diretta al cittadino-cliente del potere di giudizio e di controllo personale sulla qualità di quanto fornito;
3. l'uniformità delle prestazioni, ottenuta attraverso l'adozione di *standards qualitativi* e quantitativi di fornitura di servizi e prodotti;
4. il dovere, per i soggetti erogatori, della *valutazione della qualità* di quanto fornito, attraverso verifiche di aderenza agli standard ed al grado di soddisfazione degli utenti;
5. il principio del risarcimento al cliente nel caso sia dimostrato che quanto fornito sia inferiore, come caratteristiche, a quanto promesso
6. il principio del *miglioramento progressivo* delle prestazioni attraverso la revisione periodica degli standard con il concorso dei cittadini.

La normativa prevede che gli Enti Pubblici varino le proprie Carte seguendo le linee degli Schemi Generali di Riferimento, o Carte Settoriali, predisposti dal Dipartimento della Funzione Pubblica [DFP]. Questi vincoli introducono alcuni obiettivi immediati per la riforma della Pubblica Amministrazione:

1. introdurre nella PA una nuova visione della propria missione basata sulla *centralità dell'utenza* e delle sue esigenze;
2. individuare quali *fattori* sono realmente percepiti dall'utente pubblico come caratterizzanti la qualità di quanto fornito (es: usabilità, accessibilità, tempestività di erogazione, ecc.);
3. identificare gli *indicatori* più opportuni per misurare questa qualità, ovvero quelle variabili quantitative o parametri qualitativi che consentono la misura oggettiva dei singoli fattori di qualità, attraverso la misura di fenomeni a loro correlati; gli indicatori possono essere di *processo*, derivanti dalla osservazione del processo messo in atto per svolgere le attività comprese nel ciclo di vita della fornitura; di *prodotto*, che devono testimoniare della presenza di caratteristiche intrinseche nella fornitura; di *esito*, (o di *qualità in uso*), che testimoniano del comportamento della fornitura nell'effettivo contesto di utilizzo;
4. identificare gli *standard di qualità*, ovvero i valori di riferimento per gli indicatori di qualità di cui sopra;
5. creare strutture in grado di progettare ed erogare i servizi in modo pianificato, controllabile, documentato e migliorabile nel tempo, oltre che naturalmente, rispondente ai requisiti espressi dal cliente;
6. definire principi e strutture di verifica e monitoraggio continuo delle forniture e dei processi messi in atto per erogarle.

progressi di  $n$  volte, nel miglioramento continuo, frazionari. Ma la differenza è anche, è bene ricordarlo, nei rischi di insuccesso, molto maggiori nel BPR, un approccio radicale che parte facendo tabula rasa del progresso con tutte le conseguenze derivanti da un eventuale insuccesso.

Diversa è la filosofia che ispira i due approcci: quello BPR è tipicamente *top-down*,<sup>9</sup> il miglioramento graduale è un processo *bottom-up* nel quale tutte le componenti della organizzazione sono chiamate a dare un contributo propositivo.<sup>10</sup> Anche i tempi differiscono, essendo medio-lunghi nel BPR e brevi nel miglioramento. Comune ad ambedue gli approcci è la necessità di accompagnare l'azione di riorganizzazione con un forte impegno culturale delle risorse umane e della *leadership*. Soprattutto, con un (ri)orientamento della organizzazione e dei suoi processi al cliente ed alla misura della sua soddisfazione. Il coinvolgimento degli utenti fin dalle fasi alte di questi processi, al fine di esprimere le proprie esigenze e valutare le proposte di progetto, è infatti essenziale per ottenere buoni risultati.

Naturalmente, BPR e miglioramento continuo non possono essere applicati contemporaneamente al medesimo processo. Possono però essere utilizzati ciclicamente in alternativa. In altre parole, una reingegnerizzazione radicale può consentire un cambiamento strutturale che rivoluziona efficacia ed efficienza di una

organizzazione, un orientamento al miglioramento continuo può consolidare ed incrementare tali risultati consentendo di rimandare nel tempo un ulteriore traumatico intervento di BPR.

Il modello di riferimento più consolidato per supportare un approccio graduale di miglioramento è quello ISO 9000. È un modello che definisce un sistema di regole che in un'organizzazione devono governare le attività svolte, al fine di ottenere miglioramenti delle prestazioni produttive e perfezionare i meccanismi di *costing* basati sull'attività. Questo sistema di regole viene denominato Sistema di gestione per la Qualità.

L'adozione del modello ISO 9000 introduce nelle organizzazioni la cultura delle decisioni basate sui fatti e le misure, l'approccio sistemico al miglioramento, allarga la base culturale delle risorse impegnate nella ricerca della qualità fornendo loro un presupposto metodologico e coinvolgendole nella ricerca del miglioramento, costringe le organizzazioni a riflettere su se stesse ed a ripensarsi in funzione dell'obiettivo di soddisfare i clienti.

In sostanza, l'adozione del modello ISO 9000 crea nelle organizzazioni la base per qualsiasi ulteriore miglioramento e realizza una forte coesione interna, un vero e proprio sostrato, quindi, sul quale innestare anche eventuali interventi di BPR, ma molto meno traumatici.

Infine, ed è una delle conseguenze più significative, l'adozione del modello ISO 9000 crea i

<sup>9</sup> In effetti la progettazione del cambiamento è affidata in genere a team multidisciplinari e multifunzionali di livello medio, per cui si può dire che l'approccio è piuttosto *top-middle-down*.

<sup>10</sup> Anche se il supporto della leadership aziendale è fondamentale per dare motivazione e sostegno alle iniziative di miglioramento attuate dalla struttura dell'organizzazione. Nel modello ISO 9000, i vertici dell'organizzazione hanno il compito di definire e documentare la politica per la qualità, ivi inclusi gli obiettivi e gli impegni per la qualità, che devono essere attinenti ai più generali obiettivi aziendali ed alle esigenze ed aspettative dei clienti. Devono mettere a disposizione le risorse adeguate al raggiungimento degli obiettivi, creare le necessarie strutture organizzative (cfr. ISO 9001, par. 4.1.1), distribuire le responsabilità e gli incarichi di attuare quanto previsto dai piani, consentire un'adeguata formazione al personale (cfr. ISO 9001 par. 4.18).

presupposti di un rapporto trasparente tra cliente e fornitore basato sulla fiducia.<sup>11</sup>

### 3. Migliorare gradualmente e costantemente

Al fine di migliorare le prestazioni di un'organizzazione, l'utilità di uno strumento come i Sistemi di gestione per la Qualità definiti secondo i requisiti della normativa ISO è indiscutibile. La norma ISO 9000 si basa sui principi del pensiero sistemico secondo i quali organizzare, razionalizzare, proceduralizzare, documentare, controllare le attività, ha un effetto positivo sui risultati di quelle attività. Inoltre, la norma pone come obiettivo primario delle attività di un'organizzazione fornitrice la soddisfazione del cliente.

In base a tali premesse, la ISO 9001 definisce i requisiti base per organizzare le attività di progettazione, sviluppo, fabbricazione, installazione ed assistenza, ma è applicabile anche ai servizi, secondo diverse Linee Guida emesse dalla stessa ISO. L'insieme dei requisiti definiti dalla norma, implementati in un'organizzazione, definisce il Sistema di gestione per la Qualità di quella organizzazione.<sup>12</sup>

Nella versione 2000 della norma ISO 9000, in corso di pubblicazione, è enfatizzata l'attenzione al coinvolgimento delle risorse umane delle organizzazioni ed alla loro formazione, viene indicato come strumento fondamentale di verifica dei risultati la misura della *customer satisfaction*, viene definita l'importanza di una

azione coordinata di tutte le componenti organizzative finalizzata alla soddisfazione del cliente, non solo quindi da parte delle linee di *front end*, ma anche da parte di quelle di *back office*, in una logica di *Total Quality Management*.

È importante osservare come, secondo la stessa norma, progettare e gestire un Sistema di gestione per la Qualità, ha lo scopo di dare fiducia agli utenti che un'organizzazione è in grado di realizzare la qualità richiesta. Per perseguire tale obiettivo, oltre che dimostrare razionalità nel progettare ed attuare i propri processi, le organizzazioni devono rendersi trasparenti nella rendicontazione al cliente, mostrarsi capaci di prevenire i problemi, evidenziare una cultura della misura sistematica dei risultati finalizzata al miglioramento costante delle prestazioni.

Questi sono infatti i presupposti di un rapporto equo e trasparente tra cliente e fornitore basato sulla fiducia.

Quanto all'affidabilità e solidità dell'impianto della norma ISO 9000, è testimoniata poi dalla larga diffusione internazionale, dall'essersi dimostrata adeguata a migliorare l'affidabilità di organizzazioni operanti nei più svariati settori, anche dei servizi.

Inoltre, come ulteriore livello di garanzia per i clienti, esiste in Italia un sistema affidabile e trasparente di certificazione di terza parte della conformità alla norma ISO 9000 dei Sistemi di assicurazione e gestione per la Qualità delle

<sup>11</sup> È bene osservare che la disponibilità degli strumenti di miglioramento sopra descritti, concettuali, tecnologici e metodologici, non esenta dall'affiancargli ulteriori strumenti come la *Information Engineering* ovvero il disegno mirato dell'architettura delle basi informative degli Enti e della PA, l'innovazione culturale delle risorse umane (la Formazione) e della gestione delle risorse umane, ulteriori leve organizzative come una diversa ripartizione delle funzioni "aziendali" (i team di progetto multidisciplinari, la struttura organizzativa a matrice e per processi, il *workflow*).

<sup>12</sup> Le organizzazioni che adottano il modello ISO 9000 devono descrivere come applicano i 20 requisiti base della norma in un documento denominato *Manuale della Qualità*. La guida alla elaborazione del Manuale della Qualità è nella norma UNI ISO 10013 (1996) *Guida per l'elaborazione dei manuali della qualità*.

organizzazioni.<sup>13</sup> Un sistema che non si limita a certificare *una tantum* ma provvede alla periodica verifica del mantenimento delle condizioni che hanno portato alla certificazione, creando quindi nelle organizzazioni un costante stimolo al perseguimento della qualità. Per tutti questi motivi, è oggettivamente difficile trovare un modello di riferimento più adeguato per supportare la realizzazione della qualità e della soddisfazione dell'utente nel settore pubblico. In effetti, l'adozione del modello di riferimento ISO 9000 permette di agire contemporaneamente su almeno tre delle leve che abbiamo individuato nel paragrafo 2: la razionalizzazione dei processi di produzione dei servizi, l'aumento delle capacità di governo, la diffusione della cultura della qualità. Oltre questi obiettivi di efficacia ed efficienza ve n'è poi un altro, per le unità organizzative della PA, che non va sottovalutato ed è possibile attraverso l'adozione di un sistema certificato di gestione della qualità: un equo e trasparente rapporto con i propri utenti, basato sulla fiducia.

Convinte della importanza di proporsi ai propri utenti come un fornitore certificato e della adeguatezza a tal fine delle norme ISO 9000, molte Unità Organizzative delle Amministrazioni Centrali e degli Enti locali, o degli Enti Pubblici non economici, hanno a loro volta definito il proprio Sistema Qualità ed acquisito la relativa certificazione rispetto ad una delle norme della famiglia ISO 9000. Molte altre hanno avviato il percorso verso la certificazione o stanno pensando di avviarlo.

Vale la pena di osservare che tra le U.O. certificate vi sono anche strutture che non forniscono direttamente servizi ai cittadini, ma piuttosto svolgono funzioni di *back-office* nei riguardi delle linee di *front-end* ovvero hanno compiti di *auditing*, dovendo in questo caso attuare i controlli previsti dai decreti legislativi 29 e 39 del 1993. Del resto, dalla UNI EN 29004-2 (*Elementi di gestione per la qualità e del sistema qualità. Guida per i servizi*, 1994), si ricava questa definizione di servizio: "risultato di attività svolte, sia all'interfaccia tra fornitore e cliente che all'interno dell'organizzazione del fornitore, per soddisfare le esigenze del cliente".

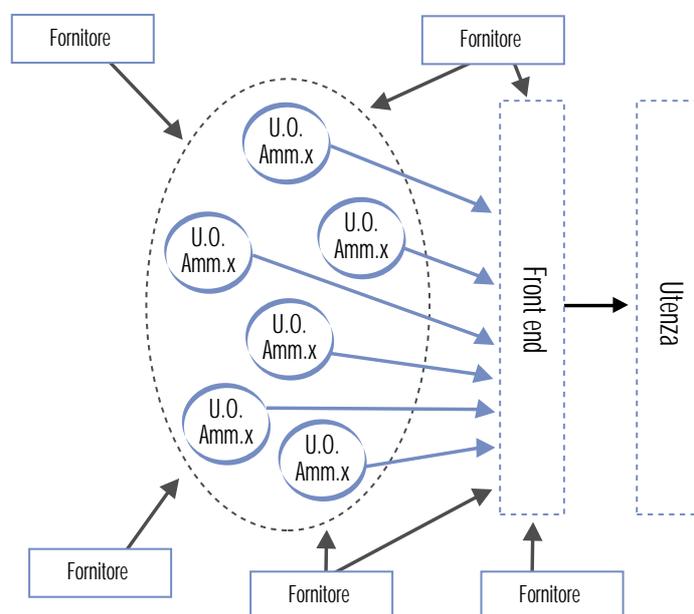
È evidente che, anche nella P.A., così come in qualsiasi altro erogatore di servizi, la qualità del servizio percepito dall'utente finale non è altro che la risultante di una catena di relazioni cliente-fornitore sviluppatesi all'interno della organizzazione erogatrice, catena della quale il *front-end* verso l'utente finale costituisce solo l'ultimo elemento. Così come la funzione di controllo svolta dalle strutture preposte costituisce un indispensabile supporto alla corretta effettuazione di tutti i passi del ciclo di vita del servizio.

#### 4. Verso un nuovo modello organizzativo

È bene ricordare che, agli occhi dell'utenza, la Pubblica Amministrazione dovrebbe apparire come un interlocutore univoco, se non unico. Così, alla determinazione della qualità del servizio erogato all'interfaccia con l'utenza, devono concorrere sia tutti i sistemi di gestione

<sup>13</sup> Va qui precisato che la famiglia di norme ISO 9000 si basa su due cardini, la ISO 9004 che fornisce il sistema di regole per la gestione della qualità nelle organizzazioni, e la ISO 9001 (o 9002 o 9003) che fornisce i requisiti che un'organizzazione deve rispettare per dare assicurazione ai potenziali clienti di essere in grado di fornire loro la qualità attesa. La certificazione è possibile solo rispetto a quest'ultima norma. Ma è evidente che le due norme sono complementari tra loro ed il rispetto delle regole definite nella 9004 costituisce la base indispensabile per poter dare agli utenti la qualità attesa.

Figura 1 - Schema della percezione dei fattori di produzione del servizio da parte dell'utenza



per la qualità delle unità organizzative della PA coinvolte nella produzione del servizio, sia i sistemi dei fornitori della PA, come mostrato nella *figura 1*.

A questo schema fa anche riferimento il D.Lgs. 157/95 che pone, tra i requisiti di capacità tecnica ed organizzativa che possono essere chiesti ai fornitori nel caso di appalti di pubblici servizi, anche la certificazione ISO 9000. La circolare della Autorità per l'informatica in via di pubblicazione, che rende obbligatorio il possesso della certificazione ISO 9000 per i fornitori dei contratti di un dato rilievo, amplia questo principio e lo precisa nel contesto del cruciale settore dell'innovazione tecnologica.

Appare comunque indispensabile, per dare attuazione a questa diversa configurazione dei rapporti tra la Pubblica Amministrazione e la sua utenza, che si diffonda al suo interno la

cultura dell'organizzazione per processi, come del resto raccomandato (ed anzi imposto), dal modello ISO 9000 ed ancora con più evidenza dalla sua revisione *Vision 2000*.<sup>14</sup>

Le Amministrazioni Pubbliche, in effetti, si sono finora strutturate secondo un modello organizzativo gerarchico-funzionale, di derivazione tayloriana, che moltiplica i livelli gerarchici, le funzioni indirette, la distanza dei livelli decisionali dall'utente finale, limita il coinvolgimento e la responsabilità personale, rendendo necessario il proliferare di strutture di controllo.

In realtà, il vero valore di un'organizzazione sta nella qualità dei processi e delle relazioni tra i processi, posizionati in maniera trasversale ed orizzontale rispetto alla struttura gerarchica. Ogni organizzazione è costituita quindi da una struttura funzionale, da un insieme di processi, dalle relazioni tra i pro-

<sup>14</sup> Un processo è l'insieme di risorse ed attività che trasformano, aggiungendo valore, gli elementi in ingresso in quelli in uscita.

cessi e tra i processi e l'ambiente esterno all'organizzazione. È possibile rappresentare un'organizzazione come un sistema di decisioni connesso ad una rete informativa. I punti decisionali sono dinamicamente collegati alla capacità di interpretazione ed utilizzo delle informazioni. Il funzionamento di un'organizzazione consiste nel quotidiano svolgersi di processi in gran parte interfunzionali, finalizzati ad interpretare ed utilizzare al meglio le informazioni disponibili. Il risultato finale dipenderà dalla capacità di integrazione, armonizzazione e coordinamento dei processi.

Per il momento, la Pubblica Amministrazione italiana non sembra ancora riuscire a disporre di una pianificazione strategica unitaria e di modelli di riferimento comuni nella pianificazione, progettazione ed erogazione dei servizi, che siano centrati sui processi.

Vi è inoltre un'evidente difficoltà di coordinare tra loro le attività dei vari enti, che cooperano in maniera disorganizzata e saltuaria, scontando la frantumazione delle competenze e delle attività, con ridondanze funzionali e ripetitività degli adempimenti, frenate ulteriormente dalla presenza preponderante di strutture piramidali e gerarchizzate per assecondare ottiche di tipo "funzionale" con processi incentrati spesso sulle "pratiche" anziché sui destinatari e sugli obiettivi. Così, raramente si riesce ad attivare un flusso informativo continuo e produttivo tra i diversi Enti Pubblici e tra questi ed i loro utenti.

All'opposto di tale situazione si pone la soluzione ideale di una Pubblica Amministrazione disegnata come un unico corpo logico, governato da una sola mente, ma con molti "arti" specializzati a svolgere specifiche funzioni; un organismo la cui capacità di ascolta-

re le richieste deve essere diffusa così come quella di rispondere, ma con funzioni coordinate centralmente, anche se la capacità decisionale deve essere a vari livelli per quanto possibile distribuita. È, questa, una visione dove assumono rilevanza determinante la presenza di efficienti funzioni di cooperazione e coordinamento dei movimenti (dei "processi"), di funzioni di "ragionamento" prospettico e di governo, (ovvero di pianificazione e controllo), nonché la valorizzazione della comunicazione come fattore stesso di produzione di servizi.

Verso questi obiettivi si muovono iniziative come quelle della Rete unitaria della Pubblica Amministrazione, in grado di agire, attraverso la leva tecnologica, sui fattori organizzativi e culturali.

## 5. I processi della PA e la loro qualità

La Pubblica Amministrazione eroga servizi attraverso dei *processi di produzione dei servizi*, svolti da risorse interne alla Pubblica Amministrazione od acquisite attraverso contratti.

La *qualità* è da intendersi, in questo scenario, come un attributo sia delle entità rilevanti per l'utente (ad esempio i servizi erogati od i prodotti forniti), che potremmo chiamare "qualità verso l'esterno", sia delle entità (prodotti, processi, risorse, sistemi) utilizzate per la produzione del servizio. Di questa ultima qualità l'utente non ha diretta percezione, ma la ricava dalla valutazione dei servizi che ne risultano e di cui fruisce.

Come evidenziato dalla norma UNI ISO 9004-4 "Gestione per la Qualità ed elementi del Sistema Qualità, Guida per il miglioramento della Qualità" (Marzo 1995), la qualità dei prodotti e dei servizi è "conseguenza dell'effica-

cia e della efficienza dei processi che li hanno generati e li supportano”.

In effetti, sebbene non sia difficile trovare prodotti di qualità frutto di un processo di produzione destrutturato ed artigianale, o servizi di cui l'utente si definisce soddisfatto senza che la loro erogazione sia frutto di una procedura controllata, appena i volumi in gioco si fanno anche solo un po' più consistenti (in termini di numero di prodotti da realizzare od utenti da servire), è ampiamente dimostrato che tempestività, economicità, sicurezza, omogeneità, affidabilità sono obiettivi possibili solo per fornitori che dispongono di processi razionalizzati, ottimizzati, formalizzati e controllati.

Ma cosa si deve intendere esattamente per processo e poi per “qualità” dei processi?

Incominciamo dalla definizione di processo. Dalla norma UNI ISO 9004-4 “Gestione per la Qualità ed elementi del Sistema Qualità, guida per il miglioramento della Qualità”, si ricava questa definizione: “un processo è l'insieme di risorse ed attività tra loro interconnesse che trasformano delle entità in ingresso in entità in uscita. Entità in ingresso ed uscita possono essere sia prodotti, sia servizi; le risorse possono comprendere personale, facilitazioni, mezzi, apparecchiature, tecniche e metodologie”. Questa definizione è anche quella che riporta la norma UNI EN ISO 8402, il “vocabolario della qualità”.

Il processo è dunque una trasformazione di un input in un output, con un'aggiunta di valore. Dalla ISO 9000-1 (1994) si ha un'ulteriore precisazione: “ogni attività è realizzata mediante un processo. Ogni processo ha entità in ingresso. Le entità in uscita sono i risultati del processo. Le entità in uscita sono prodotti, tangibili ed intangibili. Il processo è (o do-

vrebbe essere) una trasformazione che aggiunge valore...”.

In sostanza, il processo è dunque una sequenza di attività ben identificate che trasformano un input in un output. Per parlare di “processo”, però, è necessario che siano chiaramente definiti l'uso delle risorse necessarie alla trasformazione, il metodo utilizzato, le condizioni di accettabilità di ogni passo, le condizioni di accettabilità dell'output, la documentazione da produrre a riscontro di quanto si attua.

Sebbene tutto ciò possa sembrare un aggravio di costi e di impegno per chi deve attuare le attività, uno dei principi alla base della *Vision 2000* è che “un risultato atteso è raggiunto in modo più efficiente quando le risorse e le attività che devono realizzarlo sono gestite come un processo”.

Come ricordava Cartesio nel *Discorso sul Metodo*, razionalizzare un'attività, farla con “metodo” può portare a risultati sorprendenti. I processi, in sostanza, sono un metodo per far bene certe cose. Di ciò è certo anche Crosby, il cui slogan è stato “quality is free”, nel senso che dedicare risorse a rendere governabili i processi di un'organizzazione è ampiamente ripagato dai risparmi e dai vantaggi competitivi che ne conseguono.

Le definizioni sopra riportate ci indicano a questo punto anche cosa debba intendersi per qualità dei processi.

Un processo è di qualità quando (rispetto all'obiettivo che si pone) è correttamente formalizzato e controllato, ottimizzato e razionalizzato, documentato, attuato. Solo in tal modo è possibile infatti individuare con tempestività e facilità eventuali carenze, valutare i rischi, impostare azioni correttive e preventive, definire ed attuare piani di miglioramento, ri-

spondere con flessibilità alle richieste del cliente e del contesto.

Innumerevoli studi hanno in questo senso dimostrato che un'azienda che pone attenzione alla qualità dei propri processi riesce a contenere i ritardi nelle consegne ed i costi di produzione fuori budget in misura significativamente superiore di chi dispone di processi caotici ed occasionali. Inoltre, è in grado di fornire prodotti che contengono percentualmente meno difetti.<sup>15</sup> Secondo la *American Society for Quality Control*, il rapporto tra costo degli interventi che prevengono l'insorgere dei difetti agendo sulle caratteristiche del processo produttivo ed il costo della rimozione di tali difetti in assenza di prevenzione è di 1:16.<sup>16</sup>

Va anche aggiunto che la *Vision 2000* raccomanda una visione organizzativa "per processi" alle aziende. Cosa si deve intendere con questa affermazione?

Esistono almeno tre possibili modelli organizzativi: funzionale, per prodotto, per processi.

In una organizzazione funzionale le unità organizzative che compongono la sua struttura sono collegate attraverso precise gerarchie ed i raggruppamenti sono decisi dalla omogeneità delle funzioni svolte. Ciò significa che le unità di produzione rispondono alla funzione "produzione" ed ogni unità ha competenza nel proprio settore ed ha come obiettivo l'efficienza.

In un'organizzazione strutturata secondo i prodotti, ogni divisione esistente è orientata ad uno specifico prodotto (stampanti, sistemi

operativi, unità disco, ecc.). In ogni divisione saranno duplicate analoghe unità organizzative, personalizzate al prodotto (contabilità, personale, ecc.). L'obiettivo è la rapidità di risposta al cliente.

Nelle organizzazioni strutturate sui processi le attività da svolgere sono trasversali all'intera organizzazione e sono identificate da un legame logico e non funzionale. Il responsabile del processo controlla l'intera sequenza di attività che realizzano il processo, anche se attraversano più aree funzionali. Il processo è quindi realizzato tipicamente da un *team* interfunzionale.

La *Vision 2000* ritiene che quest'ultima modalità organizzativa sia la più rispondente alla soddisfazione dei requisiti di qualità secondo l'ottica *Total Quality Management* che la norma ha preso come riferimento. Soddisfazione del cliente, efficienza produttiva, attenzione alle risorse umane, sicurezza e salvaguardia dell'ambiente sono più garantiti da un'organizzazione per processi che da altri modelli, anche se, come osserva la norma, i differenti modelli possono convivere nella medesima azienda.

## 6. BPR+ICT+Qualità = equilibrio nel rinnovamento

Per quanto fin qui detto, il rinnovamento in senso qualitativo della PA si situa alla confluenza delle potenzialità "strumentali" (funzionali e metodologiche) e "strategiche" della *Information and Communication Techno-*

<sup>15</sup> La ISO 9000-3 (1997) definendo le specifiche di controllo della progettazione raccomanda di utilizzare nel processo di sviluppo processi formalizzati e controllati, in modo da ridurre i difetti nel prodotto e ridurre altresì la dipendenza della qualità del prodotto dalle verifiche e validazioni sul prodotto stesso, che necessariamente possono essere attivate solo in fasi avanzate del ciclo di vita, con conseguente crescita dei costi di eventuali correzioni.

<sup>16</sup> Anche il maggior costo dei processi dovuto all'accuratezza del sistema di controllo è compensato dalla minore incidenza di insuccessi e dal mantenimento del gradimento e della fiducia dei clienti. Per considerazioni economiche sulla convenienza di impostare Sistemi di assicurazione e gestione della Qualità, basati sulla formalizzazione ed il controllo dei processi, cfr la norma UNI EN ISO 9004-1 Gestione per la qualità ed elementi del sistema qualità: guida generale, 1994, par. 6, che riporta alcuni metodi per il rendiconto economico delle attività del sistema qualità.

logy (ICT) con quelle organizzative, e si attua attraverso un dinamico integrarsi e determinarsi reciproco di questi strumenti.

Gli obiettivi dell'uso integrato di strumenti di innovazione come BPR ed ICT investono l'intera organizzazione e modificano radicalmente il processo di erogazione dei servizi.

Il modello ISO 9000 di supporto al miglioramento graduale e costante si pone a fianco degli strumenti di innovazione come possibile elemento di stabilità e consolidamento dei risultati raggiunti nell'innovazione, incrementandoli fino ai limiti dell'impianto organizzativo disponibile. Questo fattore, inoltre, si pone come fondante dell'indispensabile sostrato culturale che deve consentire alle organizzazioni di riflettere tempestivamente su se stesse in funzione delle esigenze dei clienti, di prepararsi al cambiamento e di gestirne l'evoluzione senza troppi traumi. In definitiva, come fattore di equilibrio nel rinnovamento.

Perciò, BPR, innovazione tecnologica e Sistemi di gestione per la Qualità non sono in contrasto né in alternativa, ma svolgono funzioni differenziate e complementari, di innovazione profonda gli uni, di consolidamento dei risultati e di formazione del consenso e della base per ulteriori innovazioni l'altro.

## 7. Un meta-sistema per la gestione della qualità

I processi presi in considerazione dalle norme ISO 9000 sono in gran parte quelli dello "sviluppatore" che agisce nella fase di "Attuazio-

ne" dei progetti di miglioramento. D'altra parte, alcune norme di impostazione più recente, come la ISO/IEC 12207 (1995), forniscono un *framework* anche per i processi della "Acquisizione", nella quale i progetti vengono impostati, e per il monitoraggio di quanto viene effettivamente attuato.<sup>17</sup> Un ulteriore modello per la "Acquisizione" è nei risultati dei progetti della Comunità Europea "Euromethod" ed "Ephos".<sup>18</sup> Euromethod fornisce uno schema di riferimento per armonizzare i metodi di sviluppo dei Sistemi Informativi e di gestione dei progetti ed un metodo per la definizione, pianificazione ed esecuzione dell'acquisizione di un adeguamento (sviluppo) di un Sistema Informativo, inclusa la gestione dei rischi.<sup>19</sup>

La fase di "Attuazione" è quella dove viene prodotto il servizio che verrà poi erogato all'utente finale. La famiglia di norme ISO 9000, nata per ambienti manifatturieri, si adatta con qualche difficoltà al settore dei servizi. A tal fine sono state sviluppate dalla ISO delle Linee Guida come la ISO 9004-2 (UNI EN 29004-2 Gestione per la qualità ed elementi del sistema qualità, guida per i servizi, 1994) e la ISO 9000-3 (UNI EN ISO 9000-3 Guida per la applicazione della ISO 9001 (1994) allo sviluppo, manutenzione e fornitura del software, 1998).

Ancora a supporto del settore IT, la ISO ha emesso diversi altri documenti in forma di norme o rapporti tecnici: tra questi, vanno segnalate la ISO/IEC 12207:1995, che definisce i processi del ciclo di vita del software, la ISO

<sup>17</sup> Queste fasi sono descritte più in dettaglio nel successivo §9.

<sup>18</sup> Ulteriore sviluppo di Euromethod ed Ephos è il progetto della Comunità Europea denominato SPRITE-S2 (Support and Guidance to the Procurement of Information and Telecommunication Systems and Services).

<sup>19</sup> Altre guide all'acquisizione di beni e servizi informatici sono il TAP (Total Acquisition Process) del CCTA, l'Ente governativo britannico per i Sistemi Informativi, EPHOS (European Procurement Handbook for Open Systems), manuale della CEE per l'acquisto di sistemi aperti, il Sw Acquisition Capability Maturity Model del CMU/SEI, la Guide for acquiring systems integration services del GSA (General Services Administration USA).

13407:1999, che si applica ai processi di sviluppo di prodotti interattivi destinati all'utente finale (intende assicurarne la usabilità), la ISO/IEC 15504:1998-2000 (in 9 parti), che definisce come condurre un *assessment* di processo.

Anche a supporto della definizione degli obiettivi qualitativi nei prodotti informatici la ISO ha emesso diversi documenti: tra questi vanno segnalati la ISO/IEC 9126, che definisce le caratteristiche di qualità del software, la ISO/IEC 14598, contenente le linee guida alla valutazione della qualità del software secondo il modello ISO/IEC 9126, la ISO 9241-10 (principi dialogici) e 9241-11 (Guida all'usabilità), utilizzabili per definire e valutare la usabilità dei sistemi informatici, già referenziate come norme tecniche nei D.Lgs. 626/94 e 242/96 sulla "Salute e sicurezza".

Tutto questo insieme di documenti costituisce un complemento importantissimo alle norme ISO 9000, di cui aiutano a contestualizzare i principi nei diversi settori della *Information Technology*. Si può quindi parlare di un meta-modello di riferimento per realizzare e gestire la qualità nelle organizzazioni pubbliche, finalizzato alla soddisfazione dell'utente nei diversi settori di erogazione dei servizi pubblici, che comprende i vari modelli settoriali sviluppati dalla ISO e che trova nel modello ISO 9000 l'elemento unificante.

La Pubblica Amministrazione deve dunque fare ampio uso di questi modelli settoriali, sia per regolare le proprie attività che per dare un riferimento a quelle dei propri fornitori, senza fermarsi alla sola ricerca della conformità al modello ISO 9000. Questo modello costituisce infatti la premessa e non il punto di arrivo per garantire nel tempo la soddisfazione utente nei diversi contesti di erogazione dei servizi pubblici.

## 8. Una rete di sistemi di gestione della qualità

Poiché la Pubblica Amministrazione è per il cittadino-utente un unico organismo logico, sia pure con molti arti e funzioni, è auspicabile che sia creata una rete di organizzazioni di "qualità" su cui poggiano i principali servizi pubblici. Questa rete deve dare agli utenti la sensazione di una strategia univoca della Pubblica Amministrazione nei confronti della qualità. Il risultato percepito dall'utente sarà la risultante dell'efficacia dei diversi sistemi di gestione per la qualità distribuiti nei diversi settori pubblici.

È importante dunque vedere i diversi sistemi di gestione per la qualità realizzati nella Pubblica Amministrazione come una rete di sistemi definiti per soddisfare il medesimo cliente, il cittadino-utente, nelle sue interazioni con i pubblici servizi.

Tutti insieme, formano un meta-sistema di gestione per la qualità della Pubblica Amministrazione italiana, fatto di un insieme omogeneo di regole di trasparenza, affidabilità, efficienza, orientato alla soddisfazione del cliente-cittadino, cui tutte le strutture pubbliche devono conformarsi. Una rete di sistemi orientati a soddisfare gli utenti.

A questa rete devono partecipare anche i sistemi di gestione per la qualità dei grandi fornitori della Pubblica Amministrazione, che, specie quando operano come *outsourcers*, diventano parte integrante dei fattori di produzione del servizio percepito dall'utente finale. Naturalmente, i sistemi di gestione per la qualità presenti nella rete dovranno avere come riferimento le diverse specificità esistenti nei diversi contesti e potranno quindi in parte divergere nel contestualizzare i principi della norma ISO 9000. In genere, i fornitori avranno

proprie metodologie di approccio ai servizi e definiranno propri manuali della qualità che regolano le attività che svolgono.

La consistenza di un tale scenario si fonda sulla attivazione di meccanismi di *verifica e raccordo* della corretta attuazione dei requisiti normativi, basati su principi condivisi, indicatori comuni per la misura dei risultati, momenti pianificati di confronto, strumenti premianti le *best practices*.

Fondamentale è il coinvolgimento dell'utenza nella valutazione dei servizi erogati. Allo scopo, vanno previste forme di partecipazione costruttiva dell'utente alla fase di progettazione e valutazione dei servizi.

Certamente, la costruzione di una simile architettura, che, vale la pena di osservarlo, non è centralistica ma piuttosto si propone di portare ad una sufficiente omogeneità la qualità di servizi pubblici di base, richiede una forte volontà politica di supporto, l'impegno del personale della Pubblica Amministrazione che deve attuare nel quotidiano le regole del sistema ed acquisire una diversa cultura organizzativa ed una nuova attitudine verso il proprio lavoro, la costituzione nella Pubblica Amministrazione di adeguate strutture di controllo cui devono essere forniti opportuni indicatori di ausilio alle valutazioni.

Il principale problema da risolvere è, in fondo, dotare la Pubblica Amministrazione di strumenti in grado di trasferire con sufficiente flessibilità e tempestività le esigenze dell'utente-cittadino nei meccanismi di erogazione dei servizi pubblici, pur senza dimenticare i vincoli derivanti dalla missione propria della P.A. e la disponibilità effettiva delle risorse.

Solo così è possibile creare un Sistema Pubblica Amministrazione Italia in grado continuamente di misurarsi, ripensarsi, migliorare per

rispondere in maniera flessibile alle sollecitazioni dell'utenza ottenendone la soddisfazione senza sprecare risorse.

## 9. Un ciclo di miglioramento continuo

La realizzazione di una rete di sistemi di gestione per la qualità complessi, come quelli della Pubblica Amministrazione, ha una durata temporale rilevante, in relazione sia al dinamismo delle tecnologie dell'informazione che ne costituiscono il fattore abilitante, sia al variare della sensibilità e delle attese dell'utenza. È necessario pertanto prevedere un ciclo continuo di rideterminazione delle esigenze degli utenti, delle capacità di risolverle, del modo in cui risolverle ed a quali costi.

Oltre agli strumenti di rinnovamento, come il BPR e la tecnologia, ed a quelli di stabilità, come i *Sistemi di gestione per la Qualità*, va considerato come strumento di governo della Pubblica Amministrazione uno strumento di flessibilità, un *ciclo di miglioramento continuo* capace di produrre, sulla base di informazioni oggettive sistematicamente rilevate, la rideterminazione delle esigenze e la ripianificazione del conseguente miglioramento delle prestazioni.

Un ciclo di "ottimizzazione", in sostanza, che deve garantire la capacità continua di evolvere, adattandosi alle informazioni in ingresso al sistema inteso nel suo complesso (non ad una sola componente) ed alle aspettative dell'utenza in relazione alle informazioni in uscita [capacità diffusa di ascoltare e rispondere...], deve fondarsi su una capacità concreta di diagnosi a fronte di alcuni precisi momenti di confluenza delle informazioni a consuntivo su quanto attuato [capacità di coordinare centralmente le funzioni...] che attivano specifici

strumenti progettuali [capacità di reagire...] la cui applicazione si basa su una diffusione estesa di partecipazione [distribuzione delle responsabilità e delle competenze...]. Il ciclo deve disporre di adeguati snodi che permettano la verifica dello stato di attuazione dei progetti, il confronto tra le diverse attuazioni, la diagnosi dei problemi e siano capaci di mettere rapidamente in moto la progettazione del miglioramento senza sprecare le esperienze già fatte, utilizzando una visione "aggregata" del sistema Pubblica Amministrazione.

Un ciclo di miglioramento continuo applicato alla rete degli erogatori di servizi pubblici è definito nel D.Lgs. 39/93. Il ciclo si applica ai sistemi informativi della Pubblica Amministrazione, ma è facilmente estrapolabile in contesti più ampi.

Il ciclo di vita di un S.I. prevede due consecutive macro-fasi, la "Acquisizione" e la "Attuazione".

La "Acquisizione" comprende:

- a) la "Pianificazione strategica", che si esplica nella redazione, da parte delle Amministrazioni, del "Piano triennale" e delle successive revisioni annuali. Nel Piano Triennale sono definiti, secondo il decreto, "gli studi di fattibilità ed i progetti di sviluppo, mantenimento e gestione dei sistemi informativi automatizzati da avviare, ed i relativi obiettivi, implicazioni organizzative, tempi e costi di realizzazione e modalità di affidamento" (art. 9 del D.Lgs. 39/93);
- b) la "Programmazione", che si attua nella stesura di "Studi di fattibilità" volti alla definizione degli obiettivi organizzativi e funzionali dell'Amministrazione (art. 13 del decreto);
- c) la "Scelta del fornitore" (questa fase vale solo se l'attuazione del progetto è affidata

all'esterno), che si attua predisponendo gli atti contrattuali, bandendo una gara, selezionando le offerte ed aggiudicando la commessa.

La "Attuazione" comprende a sua volta la "Progettazione", "Realizzazione", "Manutenzione", "Gestione" e "Conduzione operativa", secondo la terminologia del decreto 39 (art. 13, comma a). Una possibile aggregazione alternativa può essere "Progettazione", "Realizzazione", "Gestione", con quest'ultima ulteriormente suddivisa in "Manutenzione", "Conduzione tecnico-operativa", "Assistenza".

Al termine della "Attuazione" va prevista la "Dismissione".

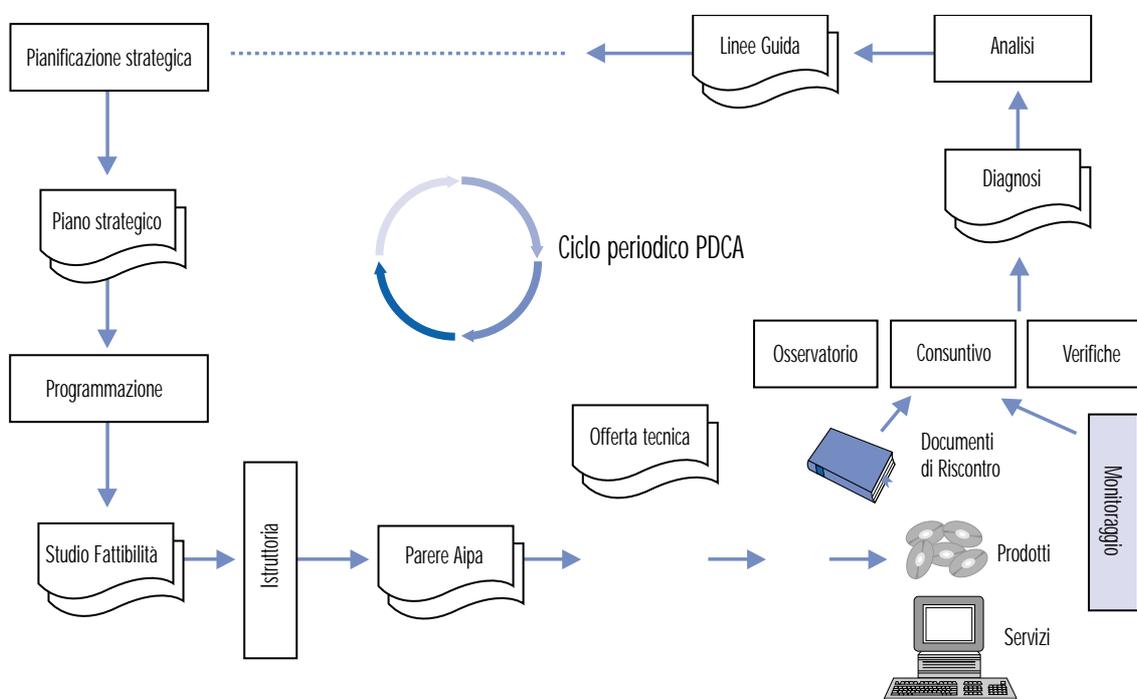
Il decreto 39/93 subordina la fase di "Attuazione" (nel caso l'attuazione sia affidata ad un fornitore esterno) alla emissione di un "parere" positivo da parte dall'Autorità per l'informatica nella P.A., sugli schemi contrattuali presentati dal Committente (art. 8), previa apposita istruttoria di congruità tecnico-economica.

Alla "Attuazione" il D.Lgs. 39/93 affianca (art.13, comma 2) il "Monitoraggio", come attività di verifica da svolgere in corso d'opera sui contratti, e la "Verifica" sulla efficacia ed efficienza del S.I. nel suo complesso, non legata quindi ad uno specifico contratto (art. 7, comma d).

Il monitoraggio è definito nei criteri e modalità dalla Circolare Aipa/Cr/5 "Monitoraggio dei contratti di grande rilievo: criteri e modalità" (1994), cui sono seguite nel 1998 le circolari Aipa/Cr/16 e 17 che definiscono, rispettivamente, i requisiti delle Società di monitoraggio e dei gruppi interni di monitoraggio alle amministrazioni.

Nella *figura 2* sono rappresentate le diverse attività previste dal D.Lgs. 39/93 nel ciclo di vita di un Sistema Informativo della PA.

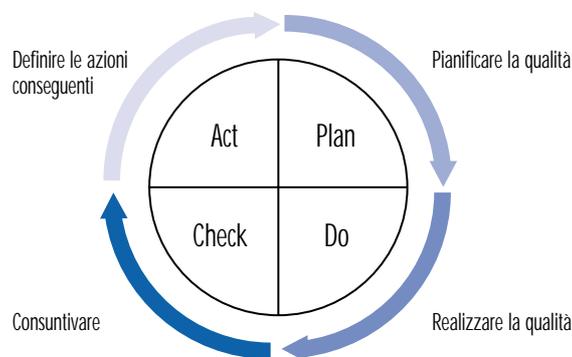
Figura 2 - Schema del ciclo di vita di un S.I. della PA secondo il D.Lgs. 39/93



Le fasi sopra descritte sono tra loro correlate nel D.Lgs. 39/93 in un ciclo di tipo Plan-Do-Check-Out (PDCA) di Deming.<sup>20</sup> Secondo questo approccio, un qualsiasi percorso di miglio-

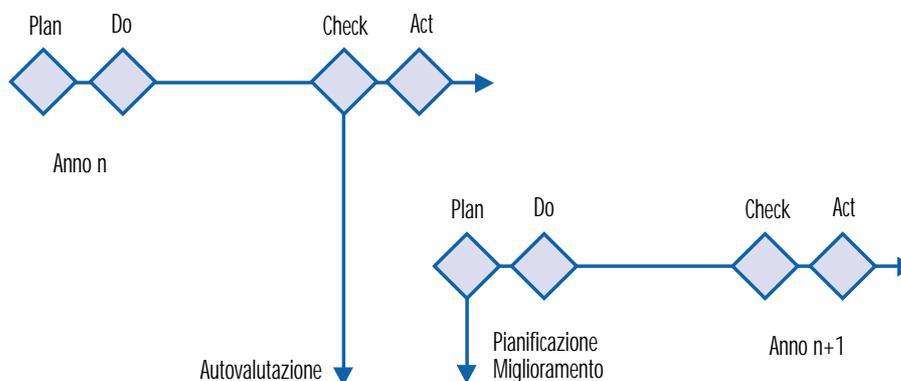
ramento di un generico processo può essere schematizzato come mostrato nella *figura 3*. La schematizzazione del ciclo di Deming può essere mostrata anche come nella *figura 4*.

Figura 3 - Schema del ciclo PDCA di Deming



<sup>20</sup> Il ciclo PDCA si basa sul continuo ripetersi di quattro fasi di miglioramento, quelle di pianificazione degli obiettivi (PLAN), sperimentazione dell'intervento di implementazione su piccola scala (DO), verifica dei risultati conseguiti (CHECK), estensione del metodo all'intera organizzazione (ACT). Il ciclo fu ideato dallo statistico W. Shewhart negli anni '30 del XX sec. e sviluppato poi nei '50 da E. Deming. Sull'argomento si può consultare E. Deming, *Out of the crisis*, MIT, 1986; Masaaki Imai, *Kaizen*, McGraw-Hill, 1986.

Figura 4 - Schematizzazione del ciclo PDCA



Applicato al caso dei S.I. della P.A., il ciclo PDCA produce questa sequenza di attività:

**1. diagnosi (*check*):** è il check-up annuale delle organizzazioni mirato ad evidenziarne le debolezze strutturali in relazione agli obiettivi loro posti, alla verifica e alla misura dello stato dei sistemi informativi, alla verifica dello stato di attuazione dei piani di adeguamento pluriennali delle amministrazioni (anche in termini di analisi costi/benefici). In tale fase vengono individuati gli eventuali problemi e le possibili cause. Il D.Lgs. 39/93 individua in questa fase come strumenti operativi (il cui utilizzo è compito della Autorità) il *Consuntivo annuale* al Presidente del Consiglio e le *Verifiche* di efficacia ed efficienza dei Sistemi Informativi;<sup>21</sup> una funzione di ausilio al “check” svolgono anche i vari Osservatori attivi presso l’Autorità (osservatori del mercato, della spesa pubblica) e progetti attivati dalla Autorità *una tantum* di “rilevazio-

ne” dello stato di determinati fenomeni;

**2. azioni conseguenti (*act*):** sulla base di quanto diagnosticato nella fase di *check* vanno individuate le azioni correttive e le soluzioni. Nel D.Lgs. 39/93 tale compito, a a livello più generale, è affidato alle linee strategiche ed alle linee guida e circolari emesse dall’Autorità. Va considerata in questa fase anche la definizione di indirizzi e direttive per la predisposizione dei piani di formazione del personale in materia di S.I. automatizzati e la definizione di schemi base di contratti per l’acquisizione di beni e servizi basati su IT;

**3. pianificazione (*plan*):** comprende l’identificazione di progetti nelle varie aree di intervento indicate dalla fase precedente (progetti nuovi, manutenzione, gestione dell’esistente...) e la collocazione di questi progetti in termini tecnici, economici, temporali. I *Piani triennali*, gli *Studi di Fattibilità*, i *Progetti intersettoriali* rispondono a queste esigenze;

<sup>21</sup> La verifica del sistema informativo dovrebbe comprendere, almeno:

- a) valutazione della efficacia di quanto in esercizio (risultati raggiunti a fronte degli impegni di risorse) e valutazione della sua efficienza/produttività nel servire gli scopi dell’amministrazione;
- b) valutazione della qualità dei prodotti e dei servizi erogati; per i prodotti, l’attenzione principale deve essere posta su caratteristiche come l’obsolescenza, la manutenibilità, la usabilità, la portabilità (in vista delle porte applicative/delegate della RUPA);
- c) valutazione della capacità dei processi messi in atto per erogare i servizi informatici di continuare ad assicurare nel tempo la qualità e le prestazioni attese dall’utenza;
- d) valutazione della capacità del sistema di contribuire alla costruzione del sistema complessivo della PA (o RUPA-wide, ovvero cosa va messo sulle porte applicative).

4. realizzazione (*do*): viene attuato quanto definito nella fase di pianificazione. Il D.Lgs. 39/93 individua come funzioni in questa area: i *pareri* dell'Autorità (che vagliano la congruità tecnico-economica degli schemi di atti contrattuali per l'affidamento della realizzazione dei progetti a fornitori esterni), l'*acquisizione* del servizio e la sua

attuazione, il *monitoraggio*.

Il ciclo descritto produce nelle varie fasi intermedie dei documenti che sono via via di input alle fasi successive. La sequenza è illustrata nella *figura 5*.

Il Piano di progetto si pone come la intersezione di tutti i piani ed i documenti di riscontro, come rappresentato nella *figura 6*.

Figura 5 - Fasi del ciclo di vita e documenti di riscontro

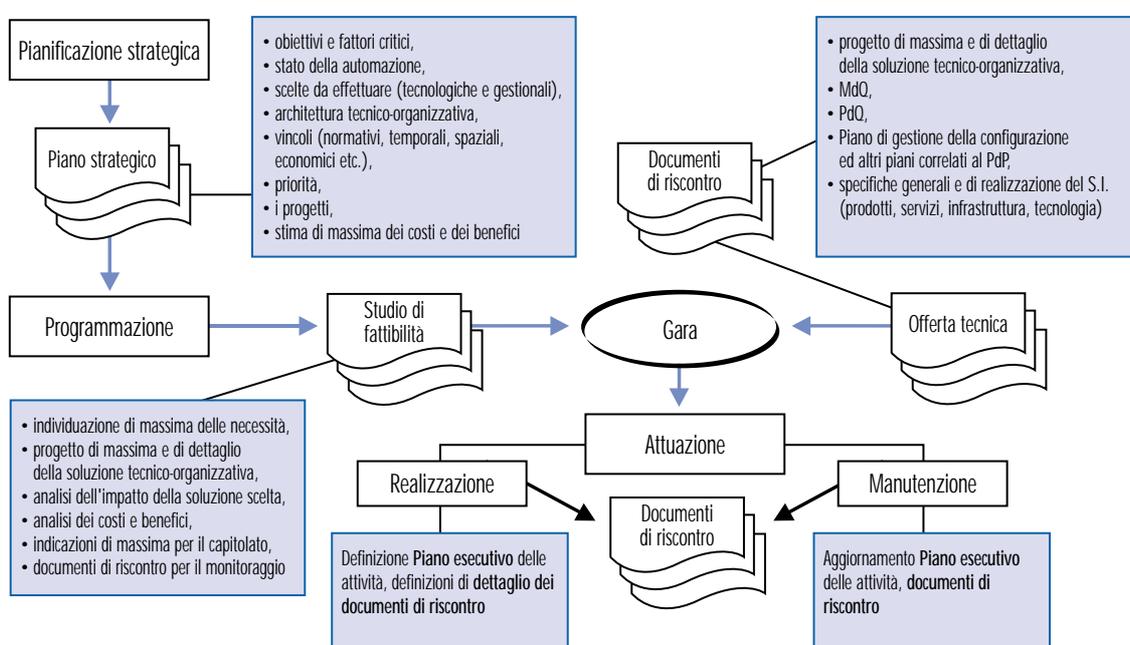
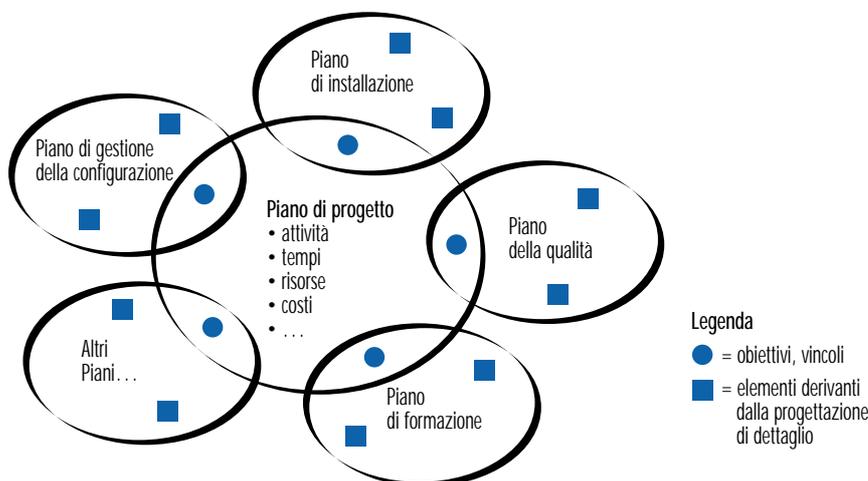


Figura 6 - Fasi del ciclo di vita e documenti di riscontro



Nello schema del ciclo di vita dei S.I. della P.A. devono essere riconosciuti dei fattori strategici, che attivano il ciclo stesso. Questi sono la *Leadership*, intesa come capacità di governo e di pianificazione e controllo, che si esplicita nella definizione di Politiche e Piani Strategici. Il ciclo PDCA può essere rappresentato

anche come mostrato nella *figura 7*, che prende spunto dal ciclo disegnato dal modello di miglioramento EFQM (Europena Foundation for Quality Management).

Schematizzando quanto fin qui detto, anche in relazione ai prodotti dei processi del ciclo di vita descritto, si ha la *figura 8*.

Figura 7 - Un'altra vista logica del ciclo di miglioramento della qualità dei S.I. della PA italiana

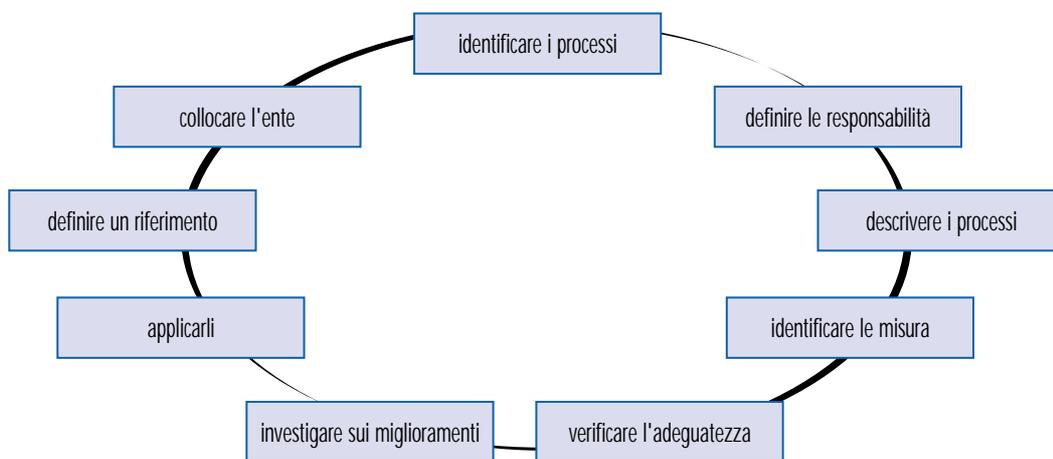
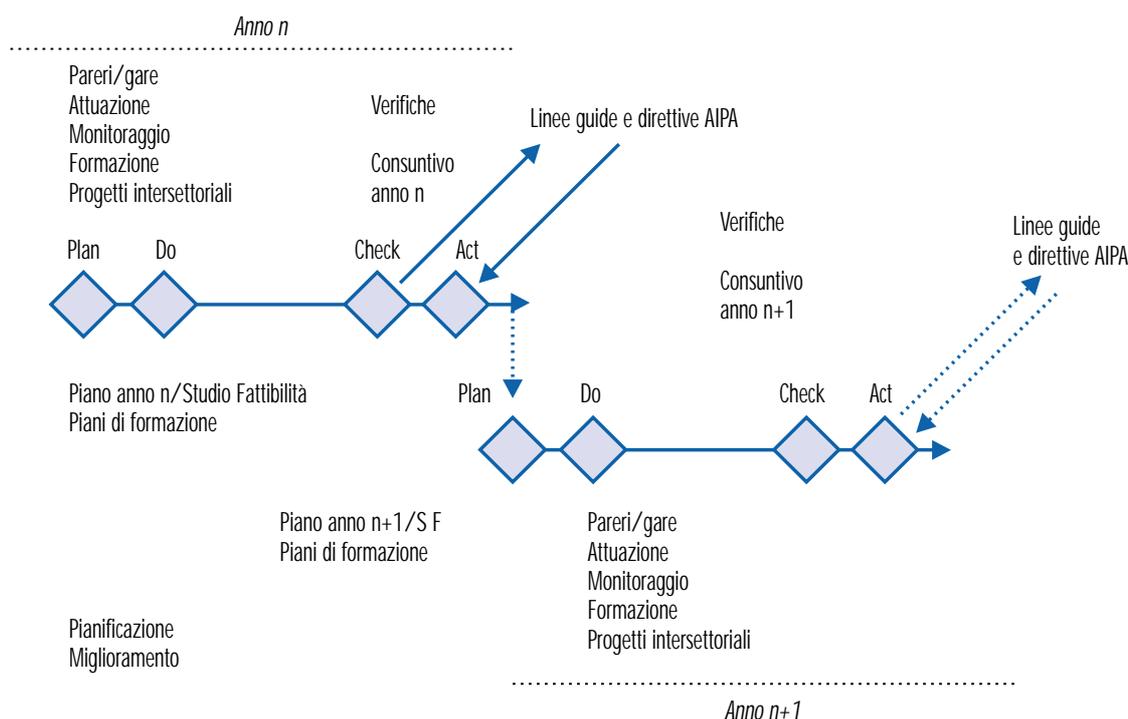


Figura 8 - Il ciclo di Deming applicato al ciclo di vita di un S.I. della P.A. italiana



Proviamo ora a leggere le componenti del ciclo disegnato in *figura 7*, applicato al D.Lgs. 39/93, con attenzione anche ai prodotti emessi:

- 1.** Definire un modello (od i modelli) di riferimento:
  - le *normative/circolari* periodicamente emesse, possono individuare un modello di riferimento o costituirlo;
- 2.** Collocare l'Ente:
  - questa esigenza si attua attraverso il *Consuntivo* e quanto rilevato dagli *osservatori* o da *progetti specifici* di benchmarking o di rilevazione;
- 3.** Identificare i processi;
- 4.** Definire le responsabilità;
- 5.** Definire i processi;
- 6.** Identificare le misure;
  - queste esigenze si attuano attraverso i *piani*;
  - misure di processo, di prodotto e di "stato del miglioramento" vanno definite in dettaglio in sede di "*parere/ aggiudicazione*" (acquisizione della fornitura tramite un contratto). Una possibile sede di rilevazione è il monitoraggio ex D.Lgs. 39/93;
- 7.** Investigare sui possibili miglioramenti:
  - questa azione si attua attraverso gli *studi di fattibilità*;

**8.** Applicare i miglioramenti individuati:

- si concretizza attraverso l'*attuazione* dei contratti (o dei progetti) che viene introdotta dalla predisposizione degli *atti di gara* e dalla emissione del *parere* AIPA su tali documenti; in questa fase si formalizzano i documenti di riscontro per la valutazione in corso d'opera;

**9.** Verificare l'adeguatezza, l'efficacia, l'efficienza, ecc.:

- si attua attraverso il *monitoraggio* e le *verifiche* secondo il D.Lgs. 39/93 che lavorano sui documenti di riscontro in cui sono riportate le metriche definite in via generale negli Studi di Fattibilità e nel dettaglio nella fase di aggiudicazione.

In questo ciclo è importante far entrare la voce dell'utenza, quella che propone le proprie esigenze e ne verifica la soddisfazione usufruendo dei servizi pubblici. Le esigenze dell'utenza pubblica devono potersi integrare con quelle delle strutture di produzione dei servizi pubblici nel definire le specifiche dei servizi e nel controllarne l'applicazione. In sostanza, fattori "sistemici" e fattori "qualitativi" devono essere messi in correlazione per verificare il grado di efficacia del settore dei servizi pubblici.