

Riforma della pubblica amministrazione e qualità: l'esperienza della Svizzera (*)

Raymond Saner, Lichia Yiu, Philippe Lévy

Sommario: 1. L'evoluzione della pubblica amministrazione svizzera. 2. Le riforme strutturali della pubblica amministrazione svizzera. 3. La qualità come strategia alternativa per la riforma delle amministrazioni pubbliche. 4. La certificazione ISO amministrazioni pubbliche. 5. L'applicazione di criteri di qualità in differenti paesi e in differenti organizzazioni. 6. Iniziative recenti in Svizzera per l'elaborare di linee guida sull'applicazione di sistemi di qualità ISO per la riforma della pubblica amministrazione. 7. Conclusioni.

1. L'evoluzione della pubblica amministrazione svizzera

La Svizzera è uno Stato piccolo e fortemente decentrato (uno "Stato federale" nel senso europeo-continentale del termine). La spesa pubblica è stata storicamente inferiore rispetto agli altri paesi europei, nonostante il sistema pubblico sia articolato su tre livelli di governo (federale, cantonale e locale). Questo elevato grado di decentramento ha comportato la duplicazione dei costi delle strutture amministrative e dei servizi anche se il controllo da parte dei cittadini attraverso strumenti di democrazia diretta (come i referendum popolari) ha posto un freno a tentativi di espansione della stessa. Ad esempio, l'aumento della pressione fiscale ai vari livelli di governo è soggetta al voto di approvazione dei cittadini. Questo è sicuramente uno dei motivi fondamentali alla base del fatto che il settore pubblico svizzero ha mantenuto nel tempo dimensioni relativamente ridotte.

* Questo articolo è comparso in lingua inglese sulla rivista *Public Management* con il titolo "Quality Assurance and Public Administrative Reform: New Developments in Switzerland". La traduzione italiana è a cura di Manila Marcuccio ed Emiliano Recupero (Università Bocconi - Milano).

Negli ultimi anni, tuttavia, la Svizzera non è più riuscita a controllare efficacemente l'espansione della spesa pubblica. Ciò è avvenuto per diverse ragioni, tra cui: a) l'aumento della ricchezza, b) l'esigenza fortemente sentita di maggiori livelli sicurezza e benessere individuale, c) l'alto costo dei sussidi all'agricoltura, d) il costo dei monopoli pubblici e i tanti anni di surplus dei bilanci pubblici. Tutti questi fattori hanno contribuito a ridurre l'opposizione della popolazione ad un aumento della spesa pubblica. Nonostante la Svizzera rimanga un paese caratterizzato da una spesa pubblica limitata, questa ha ormai raggiunto una percentuale superiore al 30% del PNL. I livelli del deficit e del debito pubblico impedirebbero inoltre alla Svizzera di rispettare i limiti imposti dal trattato di Maastricht.

Mentre la spesa pubblica ha continuato a crescere in maniera costante, la situazione economica generale è mutata notevolmente nell'ultimo decennio determinando in questo modo la crescita del deficit pubblico. La situazione è divenuta ancora più difficile con l'aumento della competizione internazionale dovuta alla liberalizzazione dei mercati sia su scala europea che su scala mondiale, alla quale si è aggiunto il rifiuto svizzero, sancito tramite *referendum* alla fine del 1992, di en-

Raymond Saner
Basle University, Basle

Lichia Yiu
Centre for Socio-Economia Development, Geneva

Philippe Lévy
former Ambassador, Berne

trare a far parte dello spazio economico europeo, a tutto svantaggio della presenza elvetica nel mercato dell'Unione europea.

Il peggioramento della situazione economica generale e la riduzione di competitività hanno condotto ad una rapida evoluzione del sistema pubblico, favorendo una maggiore liberalizzazione e il miglioramento della *performance*. Alcuni dei monopoli esistenti sono stati (almeno parzialmente) privatizzati, mentre per altri sono state poste le basi per una successiva privatizzazione (telecomunicazioni, servizio postale, energia elettrica, ecc.). Questa tendenza alla deregolamentazione continua a tutt'oggi ed è stata nel frattempo estesa al settore degli appalti pubblici, secondo gli accordi siglati nell'ambito del WTO e in base all'accordo bilaterale firmato dalla Svizzera con l'Unione europea nel giugno 1999.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione, sono state introdotte misure per migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi a tutti e tre i livelli di governo (federale, cantonale e locale), anche alla luce dell'esperienza di altri paesi. Gli approcci alla riforma più seguiti, per quanto non in modo sistematico, furono quelli del *New Public Management* (NPM) e del *Quality Assurance* (QA) (1).

2. Le riforme strutturali della pubblica amministrazione svizzera

La riforma della pubblica amministrazione svizzera si è sviluppata secondo diverse direzioni ed ha interessato i diversi livelli di del sistema pubblico. A livello macro, si è cercato di riformare la costituzione e l'amministrazione statale; a livello micro, maggiore enfasi è stata posta sul miglioramento dell'efficienza e

1 Per maggiori informazioni circa la Riforma della pubblica amministrazione svizzera si consulti il sito Web del governo svizzero all'indirizzo Web <http://www.admin.ch/ch/d/rvr/refprojie> ovvero il *country report* sulla Svizzera nel sito Web del programma Puma dell'OCSE <http://www.oecd.org/puma/country/index/>

dell'efficacia dei servizi pubblici. Nei prossimi paragrafi sarà fornita una descrizione più dettagliata di queste riforme.

La riforma politico istituzionale

Riformare l'amministrazione statale non è un'esperienza nuova per la Svizzera. Molti tentativi di riforma erano, infatti, già stati fatti in precedenza con l'obiettivo di riorganizzare la struttura politica e legale dell'amministrazione svizzera a livello federale, cantonale e locale, ma i risultati furono spesso ambigui (Germann, 1996).

Un primo tentativo di riorganizzare la struttura dell'amministrazione federale fallì nel giugno del 1996 quando la popolazione svizzera votò contro l'adozione della nuova struttura organizzativa. La popolazione, infatti, non approvava la proposta federale di aumentare il numero dei segretari di Stato in modo da ridurre le incombenze dei Ministri federali. Tuttavia, le riforme strutturali continuano e i vari dipartimenti (ministeri) e le rispettive unità amministrative sono tuttora in fase di riorganizzazione. Oltre alla riforma dell'amministrazione federale, anche alcuni governi cantonali ed alcuni comuni, hanno cominciato dei processi di riforma simili, miranti a ridefinire il proprio assetto istituzionale e a ridisegnare l'organizzazione delle strutture di governo ed amministrazione.

Dopo quasi 30 anni di dibattito politico, il 18 aprile 1999 è stata finalmente approvata una nuova costituzione federale. La riforma del governo e dell'amministrazione federale ha riguardato soprattutto due aspetti: la riorganizzazione del potere esecutivo federale e la ridefinizione degli ambiti di responsabilità tra Stato federale e Cantoni e tra i diversi poteri a livello federale (legislativo, esecutivo e giudiziario).

La riforma amministrativa

Contemporaneamente alla riorganizzazione appena descritta dell'amministrazione statale

a livello politico-costituzionale, sono state intraprese una serie di riforme nell'ambito dell'amministrazione federale, cantonale e locale attraverso l'applicazione dei principi del *New Public Management*. Sin dalla fine degli anni '80, le riforme in questione si focalizzano sui cambiamenti organizzativi all'interno delle amministrazioni pubbliche, sul modello dell'esperienza-pilota del comune di Tilburg, in Olanda e delle riforme amministrative adottate in Nuova Zelanda, Regno Unito, Stati Uniti e Germania. Non esiste una teoria unica del NPM, quanto piuttosto delle caratteristiche individuate come fondamentali dalla maggior parte dei suoi sostenitori. In base alle definizioni di Osborne/Gaebler (1992) e Haldeman (1995), alcuni degli aspetti chiave del NPM sono ad esempio:

1. *Catalitic Government* – La p.a. deve indirizzare l'azione degli attori sociali piuttosto che intervenire direttamente;
2. *Community-Owned Government* – La p.a. deve mettere i cittadini nelle condizioni di soddisfare autonomamente i propri bisogni piuttosto che soddisfarli al posto loro;
3. *Competitive Government* – Necessità di aumentare il livello di competizione nella fornitura dei servizi pubblici, eliminando le inefficienze di tipo monopolistico;
4. *Mission-driven Government* – Passaggio da un sistema fondato sul rispetto di regole formali ad un sistema in cui sono ugualmente o più importanti gli obiettivi di *performance* delle organizzazioni pubbliche;
5. *Result-oriented Government* – La p.a. deve adottare sistemi di *budget* definiti in base ai risultati da conseguire piuttosto che alle risorse da utilizzare;
6. *Enterprising Government* – La p.a. deve essere orientata alla creazione di valore più che al semplice rispetto dei tetti di spesa;
7. *Anticipatory Government* – La p.a. deve saper prevenire i problemi piuttosto che gestire le "crisi";

8. *Decentralised Government* – Passaggio da una struttura decisionale di tipo gerarchico ad una aperta alla partecipazione e al lavoro di gruppo, anche in considerazione del fatto che le nuove tecnologie dell'informazione richiedono e permettono modalità di lavoro improntate alla flessibilità e all'autonomia;

9. *Market-oriented Government* – Il mercato come stimolo al cambiamento e alla trasparenza della p.a., come nel caso degli appalti pubblici.

I risultati dell'applicazione dei principi di NPM in Svizzera sono stati contraddittori, così come è d'altronde successo in altri paesi in cui sono state attuate riforme di questo tipo. I problemi principali che i riformatori si sono trovati ad affrontare sono riconducibili:

- alla mancanza di una base concettuale comune e coerente nell'approccio NPM alla riforma amministrativa;
- all'assenza di una visione condivisa delle implicazioni politiche collegate agli interventi di riforma.

Tutto ciò ha generato un intenso dibattito in ambito professionale ed accademico circa le strategie e i metodi di riforma del *New Public Management*, sia nel campo dei sostenitori sia in quello dei detrattori (2).

I risultati di 10 anni di riforme amministrative in Svizzera sulla base dell'orientamento del NPM, sono stati, come detto, contraddittori. Molte delle riforme NPM hanno consentito una forte riorganizzazione interna, ma hanno portato al nascere di contrasti con il potere politico, ed in particolare con il parlamento. Il parlamento è, infatti, spesso riluttante a cedere le sue prerogative in merito ai processi di *budget* e di controllo. Alcuni sostenitori del NPM stanno ora spingendo verso una rior-

2 Per maggiori informazioni si consulti il sito Web di dialogo dell'Università Tecnica di Zurigo all'indirizzo Web <http://www.ib.ethz.ch/spsr/debates>.

ganizzazione dell'amministrazione statale nella direzione della riforma politico-istituzionale appena descritta. Altri hanno rilevato, già dai primi anni '90, che le riforme del NPM non possono essere applicate senza tenere in considerazione la cultura amministrativa e le resistenze culturali verso i cambiamenti sostenuti dalla logica e dai metodi del NPM (Giudici, 1999, Saner, 1998).

Confronto tra esperienze internazionali di applicazione del NPM

Un crescente numero di paesi ha condotto la propria esperienza di riforma dell'amministrazione pubblica con gradi diversi di successo. Secondo le parole di Minogue, Polidano e Hulme (1998).

"Esempi di riforme dell'amministrazione collegate all'applicazione dei principi del NPM, sono state intraprese nel Regno Unito, in Australia e in Nuova Zelanda, ma dopo anni di riforme condotte a buon fine, la maggior parte dei risultati appartengono tuttora all'aneddotica e sono difficili da verificare. Le prove inconfutabili sono ancora poche e la maggior parte dei risultati ottenuti è ancora oggetto di dibattito. Uno degli esempi negativi è, ad esempio, l'iniziativa "Public Service 2000" adottata in Canada, la quale, pur contenendo molti degli elementi del NPM, a un certo punto è stata interrotta a metà percorso e superata da altri provvedimenti politici (Caiden et al, 1995)".

Polidano ed altri autori sostengono che "il successo in Gran Bretagna, Australia e Nuova Zelanda fu dovuto soprattutto all'eccezionale livello di legittimazione e impegno politico riservato alle riforme amministrative in quei paesi durante gli anni '80 e '90", e che "l'applicazione del NPM in paesi in via di sviluppo, caratterizzati da governi instabili, amministrazioni centrali deboli e personale poco qualificato, sarebbe stata sicuramente molto più problematica".

Altri paesi hanno sperimentato approcci differenti alla riforma del settore pubblico. In Francia, per esempio, si è ulteriormente sviluppato e raffinato il sistema dei contratti tra governo e fornitori di servizi, sia pubblici che privati, sistema questo che può essere considerato una valida alternativa a politiche di privatizzazione radicali e spesso controverse (Racheline, 1997). Oltre a quelli citati, sono rintracciabili e documentabili altri approcci al *public management*, che possono essere una valida fonte di confronto tra diversi sistemi amministrativi (Flynn, Strehl, 1996).

Analizzando i progressi nell'applicazione del *New Public Financial Management*, approccio legato a quello NPM, Meyer (1998) riferisce risultati altrettanto insoddisfacenti in quanto "proprio perché il NPFM si confronta con troppe forze contrarie e su un fronte troppo esteso, le possibilità di successo, almeno nel breve periodo, sono limitate e spesso simboliche (pag. 11)". Tenendo presente questi diversi risultati, appare necessario che i funzionari pubblici incaricati di gestire la riforma amministrativa siano attenti a definire con precisione i confini dei cambiamenti desiderati, nonché gli strumenti a disposizione propria e dei rispettivi decisori politici.

Processo di apprendimento attraverso il benchmarking

Alla luce delle difficoltà riscontrate nell'implementare politiche di riforma efficaci, uno strumento utile per gli amministratori pubblici potrebbe essere quello di comparare i risultati di diverse politiche utilizzando i metodi di *benchmarking*; tali metodi aiuterebbero le amministrazioni pubbliche a confrontare il proprio assetto con altre simili all'interno del proprio paese (ad ogni livello) ovvero con amministrazioni estere. Il *benchmarking* potrebbe inoltre aiutare i governi a definire meglio gli ambiti di applicazione e le strategie d'azione dei futuri programmi di innovazione.

Il *benchmarking* è uno degli strumenti mag-

giormente utilizzati in Gran Bretagna ed in Germania. In entrambi i Paesi, infatti, circa il 50% delle organizzazioni in via di modernizzazione confrontano il loro processo di innovazione con i casi di "best practice" identificati in letteratura o attraverso l'ausilio di consulenti esterni (Loffler, 1997).

È stato pubblicato di recente un esempio di *benchmarking* transnazionale in cui si è analizzata l'efficacia della formazione interna come strumento di gestione del cambiamento organizzativo nell'amministrazione di 13 Stati (Saner, Strhel, Yiu, 1997). Molti aspetti del problema, però, rimangono ancora da analizzare, soprattutto per quanto riguarda i meccanismi di funzionamento e i servizi offerti dalle amministrazioni centrali.

Considerando il crescente numero di progetti di riforma amministrativa presenti in Svizzera, è in qualche modo sorprendente notare quanta poca attività di *benchmarking* venga effettuata relativamente alle più recenti esperienze di riforma (NPM, TQM, ISO-QA, ecc.). Perfino all'interno di un piccolo paese come la Svizzera, gli enti raramente effettuano dei confronti inter-istituzionali e scarsi sono i dati pubblicati circa i livelli di efficacia ed efficienza delle amministrazioni pubbliche. Sono stati pubblicati (Saner, 1997), ad esempio, i risultati di alcune ricerche riguardanti il governo federale, ma è ancora forte il fabbisogno di più numerosi e dettagliati rapporti circa l'efficacia e l'efficienza dei processi di cambiamento. La condivisione di informazioni, al contrario, aiuterebbe senza dubbio la definizione di *standard* minimi riguardanti non solo i processi di riforma, ma anche l'attività amministrativa in genere.

3. La qualità come strategia alternativa per la riforma delle amministrazioni pubbliche

Considerando le enormi difficoltà che si incontrano nell'avviare e completare un proces-

so di innovazione del tipo NPM, diverse amministrazioni svizzere hanno preferito adottare sistemi di qualità come alternativa, ed in alcuni casi a complemento, delle misure di riforma NPM. Per sistemi di qualità si intendono sia i metodi e le tecniche del *Total Quality Management* (TQM), sia le certificazioni di qualità del tipo ISO.

Molti esperti definiscono il TQM come una metodologia che persegue la qualità complessiva in un'attività e che si riferisce alla qualità come ad un concetto generale, mentre la certificazione ISO è vista come uno strumento più concreto, facente parte dell'approccio TQM, che può portare a ulteriori riforme ispirate al concetto di "qualità" e di cui sia riconosciuta l'utilità e la praticità da parte delle amministrazioni interessate.

Total Quality Management

Analizzando le riforme amministrative di NPM degli ultimi anni, Hofmeister (1998) ha sottolineato come sia necessario attribuire degli obiettivi più vasti al NPM, senza peraltro attribuirgli il "monopolio delle riforme". Altri approcci alla riforma amministrativa, come quello ispirato al concetto di "qualità", possono, infatti, offrire una soluzione concettuale e metodologica altrettanto valida. A tal proposito i risultati di un'inchiesta condotta nel 1998 (Bucher, 1998) hanno evidenziato come il *Quality Management* rimanga uno dei metodi di riforma amministrativa più usati a tutti i livelli di amministrazione in Svizzera.

L'importanza del *Quality Management* quale strumento di riforma delle amministrazioni pubbliche è stata inoltre sottolineata da altri autorevoli esperti svizzeri quali Buschor (1993), Emery (1996), Zuppinger (1997) e Schedler (1999). La maggior parte degli studi citati si focalizza sul TQM ed in particolare sulle metodologie di indagine della *customer satisfaction*.

In che modo sistemi del tipo *Quality Assurance* e NPM possano essere usati in

maniera congiunta è ancora poco chiaro. A proposito della valutazione dei risultati del NPM, Buschor (1996) ha ad esempio proposto di utilizzare la misurazione del livello di qualità solo nel caso di valutazione di interventi finalizzati alla generazione di effetti esterni, piuttosto che come modalità generalizzata di verifica delle azioni NPM.

Gli standard di qualità ISO

Gli *standard* di qualità ISO possono aiutare le amministrazioni a concentrarsi sui processi manageriali di un'organizzazione, così come definiti dall'organizzazione stessa, sia essa governata in maniera tradizionale o con logiche di NPM. In altre parole, gli *standard* di qualità ISO possono essere applicati a tutte le amministrazioni: quelle NPM e quelle non NPM. Un'applicazione così estesa degli interventi di sviluppo della qualità non rappresenta, però, un valido sostituto né per le riforme NPM a livello micro-organizzativo, né per le riorganizzazioni macro-politiche delle amministrazioni statali. Piuttosto, offre un mezzo per assicurare il raggiungimento di determinati *standard* qualitativi nella gestione dei processi amministrativi, qualunque sia l'organizzazione presente e futura dell'amministrazione considerata.

L'applicazione di sistemi di qualità e le logiche di NPM possono andare di pari passo. Per esempio, Allam & Sagesser (1998) riportano un caso di successo nell'applicazione congiunta di metodi TQM, NPM e ISO 9001 e Lutolf (1996), citando Banner (1993), considera la certificazione ISO come uno degli strumenti di gestione contemplati dal NPM. Il vero interesse della pubblica amministrazione è quello di mantenere *standard* di qualità elevati a tutti i livelli. Perciò, un programma di certificazione della qualità è un *must* per qualsiasi amministrazione, soprattutto se segue l'adozione di misure di cambiamento organizzativo.

4. La certificazione ISO amministrazioni pubbliche

L'applicazione dei sistemi di qualità ISO (*ISO Quality Assurance*) nel settore pubblico si basa sull'ipotesi che soluzioni introdotte diversi anni fa nel settore privato possano essere utilizzate con lo stesso successo anche per le organizzazioni pubbliche. I sistemi di qualità, e in particolare gli *standard* ISO 9000, sono stati introdotti più di dieci anni fa, dapprima nel settore industriale e successivamente nel settore dei servizi. Oggi più di 200.000 imprese in più di 120 paesi hanno ottenuto la certificazione ISO 9000 e la certificazione diventa sempre più un obbligo soprattutto per quelle imprese che operano in qualità di subfornitori.

I sistemi qualità ISO offrono un approccio sistematico alla misurazione dei processi di un'amministrazione, sulla base dei principi espressi nella massima seguente (Davis, 1997, pag. 17):

- *Say what you do*
- *Do what you say*
- *Write it down*
- *Check what you do*
- *Make continuous improvements* ⁽³⁾

Secondo questa massima, i manuali ISO sono redatti e implementati dalle organizzazioni considerando le prassi amministrative effettive rispetto a quelle desiderate. Tuttavia esistono troppi esempi, sia nel settore pubblico sia in quello privato, di casi in cui nuovi sistemi manageriali sono stati "dimenticati" poco dopo la loro introduzione. Nell'ambito del sistema ISO 9000, controlli periodici devono essere effettuati in modo tale da assicurare

3 - Di quello che fai
 - Fa quello che dici
 - Mettilo per iscritto
 - Controlla ciò che fai
 - Effettua dei continui miglioramenti.

l'istituzionalizzazione delle pratiche recentemente acquisite. Verifiche di controllo sono effettuate una volta l'anno, mentre un nuovo controllo generale è necessario una volta scaduta la validità della certificazione, che dura di regola 3 anni. Una volta che il sistema di qualità ISO è stato sviluppato ed integrato nella cultura organizzativa di un'amministrazione, gli *standard* qualitativi possono essere mantenuti e controllati in modo sistematico e trasparente.

I primi sforzi per introdurre i sistemi di qualità nel settore pubblico risalgono ad alcuni anni fa e si rinvengono soprattutto nelle amministrazioni locali britanniche. La ragione principale per cui tali iniziative sono state avviate proprio in Gran Bretagna ed a livello locale può essere rintracciata nel fatto che tale Paese è stato, e continua ad essere, il Paese con il più alto numero di società in possesso di certificazione di qualità ISO e nel fatto che l'influenza degli imprenditori privati sul livello politico locale è elevata.

Inizialmente alcuni esperti di sistemi di qualità non credevano che gli *standard* ISO, che erano nati per le imprese private, potessero essere applicate "tel quel" al settore pubblico. Si è verificato, al contrario, che non si incontrano grossi problemi di applicazione nel caso dei servizi pubblici. Si tratta sicuramente una fortunata coincidenza, anche perché l'elaborazione di *standard* qualitativi per servizi pubblici quali acqua, rifiuti ed energia elettrica avrebbe richiesto anni di lavoro da parte della *International Standard Organisation* (ISO). Si è riscontrato, comunque, che lo sviluppo di "indicazioni complementari" *ad hoc* degli *standard* ISO 9001 appositamente studiate per il settore pubblico, è un utile strumento in grado di facilitare l'applicazione degli *standard* alle *public utilities*. SGS, una tra le più note imprese di certificazione, sta ad esempio certificando alcune imprese pubbliche, basandosi sia sugli *standard* ISO 9000, sia su quelli che SGS chiama PM 9000.

A differenza delle imprese pubbliche, alle amministrazioni pubbliche difficilmente possono applicarsi gli *standard* di qualità ISO esistenti, per lo più a causa di tre fattori principali. Per prima cosa, i loro processi operativi non sono facilmente quantificabili e quindi misurabili. Secondo, le amministrazioni pubbliche devono far fronte a dei vincoli e hanno dei compiti che non esistono nel settore privato (come ad esempio le prescrizioni normative che impongono il trattamento imparziale degli utenti-cittadini e la parità di accesso ai servizi). Gli stessi dirigenti e funzionari devono rispettare regolamenti e direttive formali che molto spesso li pongono nella condizione di dover mediare tra politiche pubbliche contraddittorie. A ciò si aggiunge la generale tendenza dei dipendenti pubblici a considerarsi sostanzialmente diversi rispetto agli addetti del settore privato. Ne deriva, come sostiene Davis (1997), che "il modo di vedere la qualità sarà diverso se i valori più importanti sono equità, efficienza, uguaglianza, democrazia e cooperazione, piuttosto che competizione, *laissez faire*, risparmio, consumismo". Il terzo fattore si ritrova nel fatto che le amministrazioni pubbliche sono caratterizzate da una cultura amministrativa nella quale terminologia, linguaggio di lavoro, norme comportamentali e valori di fondo sono sostanzialmente diversi dal linguaggio gestionale, dai valori e dai comportamenti tipici delle imprese industriali.

5. L'applicazione di criteri di qualità in differenti paesi e in differenti organizzazioni

Ciò che segue è una descrizione esemplificativa dello sviluppo del concetto di "qualità" nel settore pubblico, così come delineato dai vari autori. Il campo della qualità è in costante evoluzione ed ulteriori sviluppi emergono continuamente in diverse parti del mondo. Si propone quindi un indice selezionato degli sviluppi connessi alla qualità, che possono esse-

re utilizzati anche come utile confronto rispetto all'esperienza svizzera.

Concentrandosi su un aspetto chiave dell'attività di governo, e cioè l'attività di regolazione, l'OCSE ha pubblicato un paper intitolato "Regulatory Quality and Public Sector Reform" (1997) che include una lista di *standard* di riferimento per l'attività di regolazione e che può essere utilizzata per valutare la qualità di regolamenti già emanati o da emanare, nonché la qualità dei sistemi amministrativi e manageriali utilizzati per l'emanazione degli stessi. I dieci principi di riferimento, definiti sotto forma di domande a cui deve essere data risposta, sono i seguenti:

- Il problema è definito correttamente?
- L'intervento pubblico è giustificato?
- La regolazione è la migliore forma di intervento?
- C'è una base legale per l'azione di regolazione?
- Qual è il livello (o quali sono i livelli) appropriato/i di governo per intraprendere l'azione?
- I benefici della regolazione giustificano i costi?
- Sono chiari e trasparenti gli effetti sul corpo sociale?
- La regolazione è chiara, appropriata, completa e accessibile per i destinatari?
- Tutte le parti coinvolte hanno avuto modo di manifestare i propri punti di vista?
- Come verrà raggiunto il consenso?

Estendendo il concetto di qualità all'analisi di sistema, la Fondazione Europea per la Qualità nel Management (EFQM) ha applicato i principi del TQM al settore pubblico, ed in particolare al campo dell'istruzione e della formazione, ed ha pubblicato un *vademecum* per i professionisti (1995). Sulla base di tale modello, l'Istituto Olandese per la Qualità ha sviluppato nel dettaglio un manuale per l'applicazione del concetto di "qualità" al settore pubblico nel suo complesso (1998).

Basandosi sui principi di qualità già enunciati nelle "Carte dei servizi" del Regno Unito (Falconer, 1998) e nei programmi di fondati sui premi di qualità intrapresi negli Stati Uniti (Milakovic, 1999) ed in Olanda (Noordhoeck, 1998), il governo francese ha pubblicato una "Carta per la qualità dei servizi" nel settore pubblico (1997). Un'iniziativa di questo tipo è stata intrapresa anche dal Portogallo con la sua "Carta della Qualità dei Servizi Pubblici" (1995). La Nuova Zelanda, invece, ha sviluppato un meccanismo a livello nazionale, gestito dalla *New Zealand Qualifications Authority*, che definisce *standard* di competenze e conoscenze necessari ai diversi livelli decisionali nel settore pubblico e privato.

Anche i sistemi di qualità ISO sono stati utilizzati nel settore pubblico di diversi Paesi. Alcuni tra questi hanno sviluppato delle linee guida ISO specifiche, come ad esempio l'India che ha individuato una serie di indicatori per misurare la qualità del *management* dei servizi ospedalieri (1995). In Canada, invece, l'Ufficio generale degli *Standard* ha elaborato delle linee guida intitolate "Linee Guida per l'implementazione dell'ISO 9000" (CGSB 184.1-94, 1994). Per quanto riguarda più da vicino le amministrazioni pubbliche, la Finlandia ha sviluppato delle linee guida sulla qualità negli appalti pubblici locali e delle linee guida ispirate al TQM per i servizi urbani, sulla base della terminologia ISO (SFS ISO 9001 e 9004-2).

6. Iniziative recenti in Svizzera per l'elaborare di linee guida sull'applicazione di sistemi di qualità ISO per la riforma della pubblica amministrazione

La Svizzera ha recentemente sperimentato un rinnovato interesse per i sistemi di qualità ed in particolar modo quelli connessi a settori pubblici quali ad esempio quello dei trasporti pubblici (Cantone di Ginevra), dei servizi in-

formativi e banche dati (Cantone di Solothurn), lavori pubblici (Cantone di Berna):

Aeby (1996) ha riportato alcuni casi di passate applicazioni di sistemi di qualità ISO alle amministrazioni pubbliche, ad esempio in relazione alla certificazione ISO del Ministero dei lavori pubblici del Cantone di Fribourg. Tra le esperienze di sviluppo di *standard* di qualità relativi a specifici settori si possono segnalare le innovazioni introdotte nel settore educativo (Gonon et al, 1998) ed in particolare quelle collegate alla certificazione di qualità ISO (Hugli, 1998). Tuttavia, devono ancora essere sviluppate delle linee guida applicabili ai processi distintivi della pubblica amministrazione.

Recenti iniziative in Svizzera

Nel 1996 è stato costituito un *team* all'interno della Swiss Standard Society dedicato alla qualità nella pubblica amministrazione. L'obiettivo di questo gruppo di lavoro era quello di tracciare delle linee guida per la certificazione di qualità nelle riforme della pubblica amministrazione. Nel 1998 tale gruppo di lavoro è divenuto operativo. I suoi membri erano rappresentanti delle amministrazioni pubbliche (alcune in possesso di certificazione, altre no), delle compagnie di certificazione svizzere, consulenti privati ed esponenti degli istituti di ricerca. I lavori del gruppo non sono ancora terminati ma è già previsto che la rilevanza e l'utilità delle prime indicazioni fornite dal gruppo verranno testate da un gruppo di funzionari pubblici.

È indispensabile sottolineare, comunque, le difficoltà insite nell'individuare linee guida ISO applicabili alle riforme dell'amministrazione pubblica. Per prima cosa, sarà interessante capire se i funzionari pubblici accetteranno di buon grado l'applicazione di principi di management, considerati come estranei alla pubblica amministrazione e come inutile elemento aggiuntivo di "stress", più che come opportunità per migliorare la *performance* e l'immagine della pubblica amministrazione.

In secondo luogo, si è andato sviluppando in Svizzera un movimento per l'abolizione dello *status* di funzionario pubblico, inteso a ridurre i privilegi di cui i dipendenti delle amministrazioni pubbliche hanno goduto a partire dal XIX secolo rispetto ai dipendenti del settore privato. Nel nuovo sistema i contratti di lavoro non saranno più regolati da norme di diritto pubblico, bensì dal diritto privato. Così come i colleghi del settore privato, i funzionari pubblici svizzeri potranno perdere il proprio incarico dopo periodi brevi e non più, come è stato in passato, solo alla fine di un incarico di durata generalmente quadriennale. Aggiungere a ciò un sistema di qualità ISO potrebbe significare sottoporre i funzionari pubblici, considerando anche il cambiamento di *status*, ad un'ulteriore pressione sui risultati, provocando in questo modo una loro reazione difensiva e contribuendo ad accrescere lo stress legato ad una perdita di sicurezza lavorativa. Quando si attuano cambiamenti organizzativi che hanno un impatto diretto sui funzionari pubblici, è inoltre necessario porre particolare attenzione alle condizioni dell'ambiente di lavoro, al fine di ridurre le preoccupazioni generate dal cambiamento e le possibili resistenze, fenomeno noto anche nel settore privato. I nuovi metodi di lavoro non devono essere percepiti come una minaccia. È importante creare e mantenere nel tempo un ambiente basato sulla fiducia e sulla confidenza tra superiori e loro dipendenti e, in particolare, si deve fare in modo di assicurare ai funzionari e dipendenti pubblici la piena partecipazione al processo di cambiamento (tanto nel caso in cui sia informato ai principi del NPM quanto nel caso in cui sia di tipo più tradizionale). Ogni cambiamento deve essere supportato da politiche di informazione e divulgazione adeguate. A tale scopo, la natura partecipativa del metodo ISO 9000 diventa elemento fondamentale nel coinvolgere lo *staff* direttamente impiegato nel definire e implementare misure di QA.

Una terza difficoltà riguarda il nuovo ruolo che deve essere ricoperto dai membri dei parlamenti federale, cantonale e municipale. Infatti i membri degli organismi legislativi svizzeri sono abituati ad intervenire negli affari di governo sottolineando le proprie prerogative di legislatori e di custodi delle norme e dei diritti costituzionali. In particolare questo tipo di intromissioni avvengono attraverso la deliberazione di *budget* molto dettagliati. È ovvio che nel caso in cui fosse attivato un sistema di NPM i membri del parlamento dovrebbero astenersi dal prevedere interventi quotidiani, e dovrebbero piuttosto approvare un *budget* globale, ma questo atteggiamento sarebbe interpretato da molti di loro come un attentato alla democrazia e alle responsabilità loro conferite dal voto dei cittadini. Per superare questo conflitto, una soluzione potrebbe essere per esempio quella di dare al Parlamento il diritto di partecipare alla definizione degli obiettivi strategici da assegnare alle singole unità delle diverse amministrazioni. In altre parole, la gestione del cambiamento dovrebbe avvenire contemporaneamente secondo una logica *top-down* ed una logica *bottom-up*. L'iniziativa deve tuttavia essere presa dall'alto. I *senior manager* dovrebbero dare un chiaro segnale delle loro intenzioni di cambiare e dell'esistenza delle condizioni necessarie per implementare in maniera efficiente tali cambiamenti, ma allo stesso tempo il coinvolgimento e la piena partecipazione di tutte le persone coinvolte nel processo costituisce un prerequisito essenziale per il successo.

Ciò premesso, il processo da seguire dovrebbe essere di questo tipo: definizione della strategia del cambiamento dall'alto (in genere dal livello politico) e successiva trasformazione della strategia generale in obiettivi specifici che possono essere a loro volta suddivisi in obiettivi settoriali per le varie amministrazioni. Questi obiettivi possono inoltre essere di tipo permanente o temporaneo ed essere

eventualmente assegnati a gruppi di progetto individuati dai massimi livelli decisionali.

Definire un *global budget* implica che il potere legislativo debba concedere una certa libertà di azione all'esecutivo in relazione agli aspetti sostanziali delle politiche sia in relazione ai tempi di esecuzione. Al fine di assicurare una certa coerenza tra il *budget* globale e il raggiungimento degli obiettivi deve essere instaurato un sistema di controllo di gestione avanzato, che vada molto più in là rispetto al tradizionale controllo di natura finanziaria. Uno dei compiti più difficili a tal riguardo è quello di sviluppare degli strumenti di misurazione della *customer/citizens satisfaction*. Un altro fattore da presidiare è poi rappresentato dalla tempificazione del cambiamento; una giusta tempificazione, infatti, influenza spesso il successo dell'operazione, condizionando sia l'implementazione iniziale sia i successivi miglioramenti dei cambiamenti stessi.

Data la forte interconnessione tra amministrazioni pubbliche, nessun sistema amministrativo è valido per sempre e perfetto così com'è. Migliorare continuamente diventa perciò una caratteristica fondamentale di ogni sistema amministrativo di qualità. Già all'inizio di un processo di cambiamento organizzativo, devono essere previste misure idonee a eliminare gli inconvenienti non appena si manifestano. Le nuove misure, però, devono essere in ogni caso testate prima della loro introduzione; a questo scopo un'adeguata documentazione dei processi di lavoro costituisce la base necessaria per l'implementazione di sistemi di qualità ISO, che si tratti del settore pubblico o di quello privato.

Infine deve essere assegnata particolare e duratura attenzione a che venga mantenuto lo spirito imprenditoriale della riforma amministrativa, al fine di evitare che le amministrazioni prendano troppo spesso la strada delle modifiche di regole e pratiche amministrative. I nuovi meccanismi amministrativi e i me-

todi di lavoro devono assicurare che il personale coinvolto sia sempre ben motivato ed informato circa il processo e che il cambiamento mantenga alto il suo livello di credibilità, sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione coinvolta.

7. Conclusioni

L'obiettivo di questo articolo era quello di dimostrare come i miglioramenti qualitativi nelle amministrazioni pubbliche debbano essere intrapresi in maniera seria e debbano essere oggetto di attenta, sistematica e profonda attenzione. Quando si considera l'introduzione degli *standard* di qualità nelle amministrazioni pubbliche, siano o meno basate su *standard* qualitativi ISO, particolare attenzione deve essere dedicata alle sensibilità dei funzionari e degli impiegati delle amministrazioni coinvolte ed alle particolari sfide che ogni tentativo di riforma si trova inevitabilmente ad affrontare.

La pubblica amministrazione non può essere direttamente confrontata con il settore privato. In particolare i *manager* pubblici sono chiamati ad affrontare tutta una serie di problemi che derivano dalle tensioni e contraddizioni proprie del servizio pubblico, come ad esempio quelle descritte dalle parole di Lucy Gaster (1995) secondo cui "è utile ricordare che le persone ricoprono diversi ruoli: le persone sono infatti nello stesso tempo consumatori e cittadini, impiegati ed elettori, professionisti e politici. Ogni persona ha un ruolo attivo da giocare nel perseguimento della qualità, nell'ambito del ciclo di definizione ed implementazione delle politiche che è al cuore dell'intero processo. Qualità dovrebbe proprio voler dire riconoscere e accogliere la diversità e la complessità."

Gli *standard* di qualità ISO 9000 possono offrire una via di mezzo tra il NPM e i sistemi amministrativi tradizionali, offrire un linguaggio e dei concetti comuni tanto alle ammini-

strazioni NPM quanto alle amministrazioni tradizionali, dal momento che non sono imposti ai funzionari e ai dipendenti pubblici da consulenti esterni. Stabilire i documenti base e gli strumenti organizzativi necessari ad implementare la qualità, rimane compito fondamentale di coloro che applicheranno direttamente il nuovo sistema di qualità.

Il futuro ci dirà se le linee guida ISO QA sviluppate dal *team* svizzero daranno o meno un contributo innovativo alla conoscenza in materia di teoria e gestione della qualità.

Riferimenti bibliografici

- AEBY P. (1996), *The Certification for ISO 9001: First Step to a Proper Management*, paper presented at annual conference of Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE), panel organised by the Centre for Socio-Eco-Nomic Development (CSEND) Geneva on *New Public Management in a Socio-Economic Perspective*, Geneva, July.
- ALLAM M., SÄGESSER, R. (1998), "Prozessorientierte ISO 9001-Zertifizierung des Amtes für Informatik und Organisation (AIO) der Kantonalen Verwaltung Solothurn", *Publication de la Société Suisse des Sciences Amministrative*, volume 38, pp. 111-125, Beme.
- BANNER G., (1993), "Konzern Stadt" in HILL H., KLAGES H. (Eds), *Qualitäts - und erfolgsorientiertes Verwaltungsmangement*, Hochschule Speyer, pp 57-68, Berlin.
- BUCHER P. (1998), *Umfrage zu den laufenden Reformprojekten in der Schweiz*, presented at the annual conference of the Swiss Society of Administrative Sciences at Olten, 16 November 1998.
- BUSCHOR E. (1993), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*, Zürich, Verlag der Zürcher Handelskammer.
- BUSCHOR E. (1996), *Der Beitrag der Evaluation zur wirksamen Verwaltungsführung*, Paper presented in the context of the National

- Science Research Programme Nr. 27, pp 1-8, Berne, 14 February 1996.
- DAVIS L. (1997), *Quality Assurance*, Copenhagen Business School Press.
- CAIDEN G., HALLEY A., MALTAIS D. "Results and lessons from Canada's PS2000", *Public Administration and Development*, Nr. 15 (2), 85-102.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT (EFQM), (1996), *Selbstbewertung: Richtlinien für den öffentlichen Sektor: Erziehungs- und Bildungswesen*, Brussels, EFQM.
- EMERY Y., (1996), *Total quality management et certification ISO dans les administrations publiques en Suisse*, Vol. 34, Berne, Publications de la Société Suisse des Sciences Administratives.
- FALCONER P., (1998), *Citizen's Charters and Public Service Provision: Lessons from the UK Experience*, Paper presented at the RAS conference in Paris, RAS, Brussels.
- FLYNN N., STREHL F. (1996), *Public Sector Management in Europe*, Prentice-Hall.
- FRANCE - COMMISSARIAT À LA RÉFORME DE L'ÉTAT - SERVICES DU PREMIER MINISTRE MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA DÉCENTRALISATION (1997), *Développer la qualité du service: Charte qualité et engagements dans les services publics*, Paris.
- GERMANN R. (1996), *Administration publique en Suisse*, Vol. 1, Beme, Editions Paul Haupt, pp. 172-211.
- GIUDICI T. (1999), *Verwaltungskultur der Schweiz*, Doctoral Thesis, University of Basle, Economic Science Centre, Basle.
- GONON P. ET AL. (1998), *Qualitätssysteme auf dem Prüfstand*, Aarau, Verlag Sauerländer.
- GASTER L. (1995), *Quality in Public Services*; Buckingham, Open University Press, pp. 130-137.
- HALDEMANN T. (1995), "New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes?", *Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes*, Band 1, Beme.
- HOFMEISTER A. (1998), *Bulletin de la Société Suisse des Sciences Administratives*, No. 1/98, pp. 1-3, Berne.
- HUGLI E. (1998), *Die ISO-Norm für Schulen*, Aarau, Verlag Sauerländer.
- INDIA - BUREAU OF INDIAN STANDARDS - NEW DELHI, (1995), *Quality Management for Hospital Services (up to 30-bedded Hospitals). Guidelines*.
- LÜTOLF P. (1996), *Wirtschaftsförderung im Modell der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Verlag Rüeger, pp. 270-271, Zürich.
- MASTRONARDI, P., SCHEDLER K. (1998), *New Public Management in Staat und Recht*, Berne, Verlag Paul Haupt.
- MILAKOVICH, M. (1999), "Best in the Business: Improving Customer Service in Government", *PA Times, ASPA*, Vol. 22, no.6, June, pp 1-8.
- LÖFFLER E. (1997), *Service Quality Measurement in German, British and American Public Organizations*, paper presented at ASPA conference, July 1997.
- MEYER J. (1998), in OLOV O., JAMES G., CHRISTOPHER H. (1998), *Global Warning: Debating International Developments in New Public Financial Management*, Oslo, Cappeen Adkademisk Forlag, pp 7-13.
- MINOGUE M., POLIDANO C., HULME D. (1998), *Beyond the New Public Management*, Cheltenham UK, Edwar Elgar Publ., pp. 278-295 (Conclusions).
- NETHERLAND INSTITUTE OF QUALITY (INSTITUUT NEDERLANDSE KWALITEIT) (1998), *Handleiding: Positiebepaling & Verbeteren publieke sector*, INK, postbus 70055, NL-s-Hertogenbosch.
- NOORDHOEK D. P., MUNTINGA MA (1998), *Citizen's Charters: The Strength of vulnerability*, Kluwer Publishers.
- OECD (1997), *Report on Regulatory Reform: Thematic Studies; Regulatory Quality and Public Sector Reform*; Paris, OECD Publ.
- OSBOME D., GAEBLER T. (1993), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, Reading MA.

PORTUGAL, SECRETARIAT FOR ADMINISTRATIVE MODERNISATION - PRESIDENCY OF COUNCIL OF MINISTERS (1995), *The Public Service Quality Charter*, Lisbonne.

RACHELINE F., (1997), "Public & Private: "The Negotiated Route"", *CEMS Business Review*, Kluwer Academic Publ., 2: pp 103-111.

SANER R. (1998), *New Public Management, Government Re-Engineering and Neoliberalism: Culture Free or Culture Dependent Change Models?*, presentation made at annual conference of Society for Advancement of Socio-Economics (SASE), Vienna, July 1998.

SANER R., STREHL F., YIU L. (1997), *In-Service Training as an Instrument for Organisational*

Change in Public Management, Brussels, International Institute of Administrative Sciences.
 SANER R., YIU L., MINDT B. (1997), *Schnittstellen-Management in der Weiterbildung: Kommunikation, Information und Einbezug der Anspruchsgruppen in der Schweizerischen Bundesverwaltung*, Berne, Paul Haupt Verlag.

SCHEDLER K. (1999), "Was treibt öffentliche Institutionen zum Qualitätsmanagement?", *Management & Qualität*, Nr. 5, Mai, pp. 16-19.

ZUPPIGER, J. (1997), "Qualitätsmanagement im Tiefbauamt des Kantons Bern", *Publication de la Société Suisse des Sciences Administratives*, Volume 36, pp.96-103.

1999

Azienda Pubblica

TEORIA E PROBLEMI DI MANAGEMENT

ESTRATTO


**MAGGIOLI
EDITORE**