

AI3

Si ringrazia One Pic per la foto di copertina.

# Strategie e modelli per il miglioramento nel settore pubblico

II edizione

*a cura di*  
Angelo Riva





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVI  
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)  
[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-1413-1

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

II edizione: dicembre 2016

Ai miei famigliari, amici e parenti



“Di coloro che vedono l’assoluto, l’eterno, l’immutabile si può dire che conoscono, e non hanno soltanto un’opinione”.

Platone (427-347 a.c)

“*Cogito ergo sum...* rifiutare come assolutamente falso tutto ciò che potessi immaginare il minimo dubbio, per vedere se, dopo aver così proceduto, rimanesse ancora qualcosa che fosse del tutto imputabile”

René Descartes (Cartesio 1596-1660)





## INDICE

Pagina

INTRODUZIONE

13

### PARTE PRIMA

#### **SISTEMI DI MIGLIORAMENTO E CONTROLLO STRATEGICO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

##### **1. NUOVI STRUMENTI DI CONTROLLO E DI MIGLIORAMENTO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

- |  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Il controllo dei risultati con la metodologia del <i>balanced scorecard</i></b>                              | <b>26</b> |
| <b>2. Il modello di controllo dello <i>stakeholder approach</i> (portatori di interessi) e il bilancio sociale</b> | <b>30</b> |
| <b>3. Il metodo degli indicatori chiave di successo (KPI)</b>  | <b>36</b> |
| <b>4. Analisi dei bisogni del cittadino-cliente e delle cause di soddisfazione e insoddisfazione</b>               | <b>41</b> |

<b>5. Modelli evolutivi di controllo strategico per la pubblica amministrazione: a) piramide della performance, b) business navigator, c) modello delle leve di controllo, d) intangible asset monitor</b>	<b>44</b>
<b>6. Il ruolo del nucleo di valutazione dell'ente pubblico</b>	<b>50</b>

## **2. BENCHMARKING NEL SETTORE PUBBLICO E UN NUOVO MODELLO PER IL MIGLIORAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

<b>1. Benchmarking: il confronto con le migliori pratiche</b>	<b>62</b>
<b>2. Un nuovo modello per il miglioramento della pubblica amministrazione</b>	<b>64</b>
<b>3. I modelli sistemici per analizzare le determinati della performance</b>	<b>75</b>
<b>4. La ricerca delle migliori pratiche nel settore pubblico a livello mondiale</b>	<b>88</b>

## **PARTE SECONDA**

### ***ANALISI DEI PROCESSI SISTEMI DI RISOLUZIONE DEI PROBLEMI ORIENTATI ALLE IPOTESI E SISTEMI DI QUALITÀ***

#### **3. L'ORGANIZZAZIONE DEI PROCESSI E SISTEMI DI RISOLUZIONE DEI PROBLEMI**

- |  |            |
|--|------------|
| <b>1. L'importanza dei processi per incrementare la produttività</b>   | <b>106</b> |
| <b>2. La scomposizione dei processi</b>  | <b>112</b> |
| <b>3. Ripensare i processi mettendoli in discussione</b>   | <b>115</b> |
| <b>4. Le variabili chiave per lo sviluppo e sistemi di soluzione dei problemi evoluti orientati alle ipotesi</b> | <b>118</b> |

#### **4. ORGANIZZARE I PROCESSI PER LO SVILUPPO DELLA QUALITÀ**

- |  |            |
|--|------------|
| <b>1. Qualità, competenze e linee di miglioramento</b> | <b>136</b> |
| <b>2. L'applicazione dei sistemi di qualità</b>        | <b>140</b> |

## **PARTE TERZA**

### ***RUOLO DELLA DIRIGENZA E VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE***

#### **5. LA RESPONSABILITA' DELLA DIREZIONE**

- |   |            |
|---|------------|
| <b>1. La responsabilità della dirigenza per la direzione dell'ente pubblico</b>   | <b>157</b> |
| <b>2. L'analisi strategica per indirizzare le politiche dell'azienda pubblica</b> | <b>160</b> |
| <b>3. Analisi dei punti di forza e debolezza dell'ente pubblico</b>               | <b>168</b> |

#### **6. GESTIONE DELLE RISORSE NEL SETTORE PUBBLICO**

- |  |            |
|--|------------|
| <b>1. La gestione delle risorse</b>                          | <b>180</b> |
| <b>2. Risorse e competenze per favorire miglioramento</b>    | <b>183</b> |
| <b>3. L'apprendimento e cambiamento nel settore pubblico</b> | <b>195</b> |
| <b>Appendice</b>   | <b>209</b> |
| <b>Bibliografia</b>  | <b>237</b> |

## INTRODUZIONE

“Le imprese di pubblico servizio hanno bisogno di essere imprenditoriali e innovative allo stesso modo di ogni impresa. Anzi, ne hanno maggiore bisogno. I rapidi cambiamenti dell’odierna società, della tecnologia, dell’economia sono simultaneamente per loro una minaccia e un’opportunità anche più grande”

Drucker Peter

### ***1. Alle origini dell’innovazione e qualità nel settore pubblico e privato***

Diversi sono gli strumenti per operare in maniera efficace nel governo delle moderne amministrazioni pubbliche<sup>1</sup>:

- *favorire e gestire progetti di innovazione e di cambiamento,*

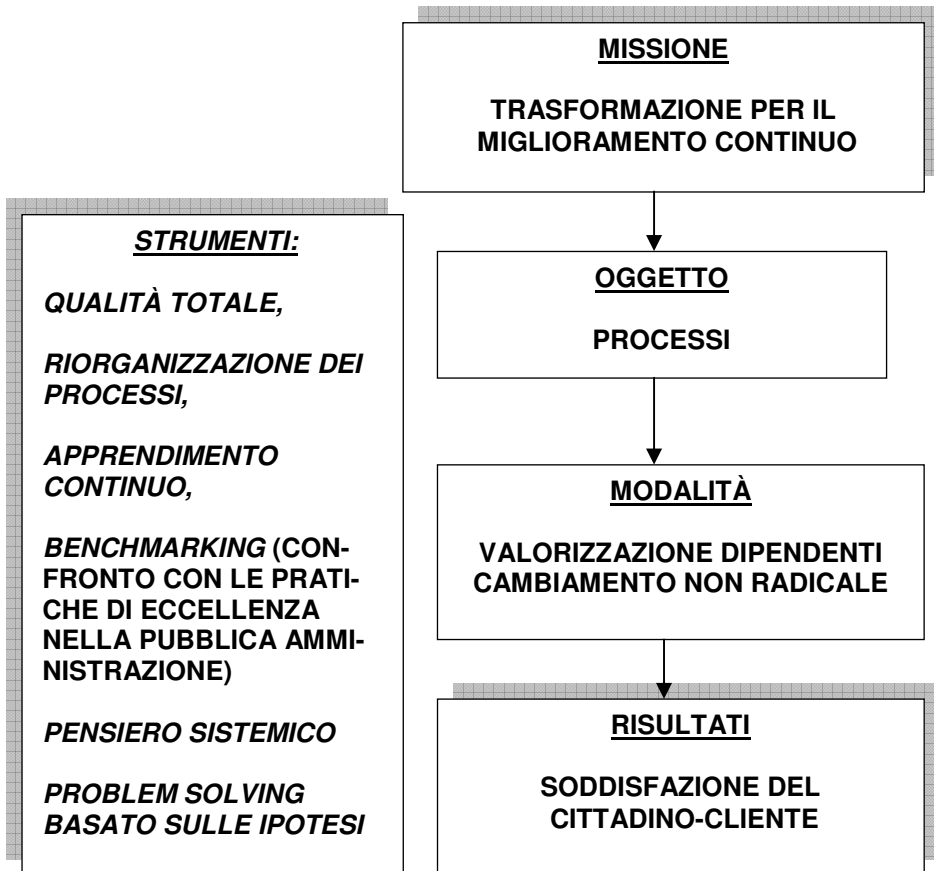
---

<sup>1</sup> Si veda Rebori G. (1995), *Organizzazione e politica del personale nelle pubbliche amministrazioni pubbliche*, Guerrini Scientifica; Borgonovi E. (1988), “I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione”, in *Azienda Pubblica*, Giuffrè, Milano n°1; Bonaretti M. Testa P. 2003, “Persone al lavoro. Politiche e pratiche per il benessere organizzativo nelle amministrazioni pubbliche” Rubettino Editore; A. Riva (2007), *Strumenti per il miglioramento dei risultati*, Aracne Editrice. Lucianelli, G. e Tanese, A. (2002) “Il benchmarking nelle aziende e nelle amministrazioni pubbliche: logiche ed esperienze a confronto” in “Quaderni sull’impresa, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Dipartimento di studi sull’impresa”; Marchitto F. (2001) “Benchmarking nella pubblica amministrazione: una metodologia per il miglioramento continuo” Milano, Angeli, pp. 363; Bocchino U. (1995) *Manuale di Benchmarking. Come innovare per competere aspetti operativi, casi pratici e problemi*. Giuffrè; Marchitto F. (2004) “Benchmarking nella PA. Uno strumento per il miglioramento continuo. Prima parte” in: De Qualitate, m. 2, pp. 79-87.

*- utilizzare in maniera appropriata gli strumenti di management pubblico, applicando e progettando adeguati strumenti di controllo e di rendicontazione delle attività pubbliche.<sup>2</sup>*

## GESTIONE DEI PROCESSI DI MIGLIORAMENTO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### POR – PUBLIC ORGANIZATION REENGINEERING



<sup>2</sup> Il presente lavoro ne indica in parte le caratteristiche preminenti e si basa sulla presentazione e le ricerche svolte in un reale contesto pubblico.

- *interpretare le aree di miglioramento della pubblica amministrazione e riconoscere le tendenze verso cui indirizzare la produzione dei servizi e gli interventi in favore di famiglie ed aziende, anche in chiave europea.*

- *governare le relazioni con gli utenti e progettare sistemi di qualità.*

- *utilizzare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per migliorare la comunicazione con il pubblico.*

- *gestire le relazioni con gli utenti dei servizi pubblici e con l'insieme degli stakeholder.*

Questo testo può essere uno strumento per l'analisi e la definizione di politiche per lo sviluppo della pubblica amministrazione e dei suoi dirigenti.

La revisione dei processi aziendali si basa sull'analisi e confronto delle migliori pratiche della pubblica amministrazione a livello mondiale.

Diverse sono le motivazioni che spingono ad uno sforzo di miglioramento del settore pubblico.

*In particolare gli interrogativi più rilevanti per questo studio sono:*

- *Quali sono le strategie migliori da applicare per migliorare i risultati?*

- *Quali sono i fattori critici per favorire l'innovazione?*

- *Quali sono le metodologie e pratiche per migliorare?*

In questo lavoro si *sviluppa anche un modello originale<sup>3</sup> per il miglioramento dei risultati<sup>4</sup>.*

La definizione dei processi aziendali<sup>5</sup> è fondamentale per lo sviluppo della pubblica amministrazione.

---

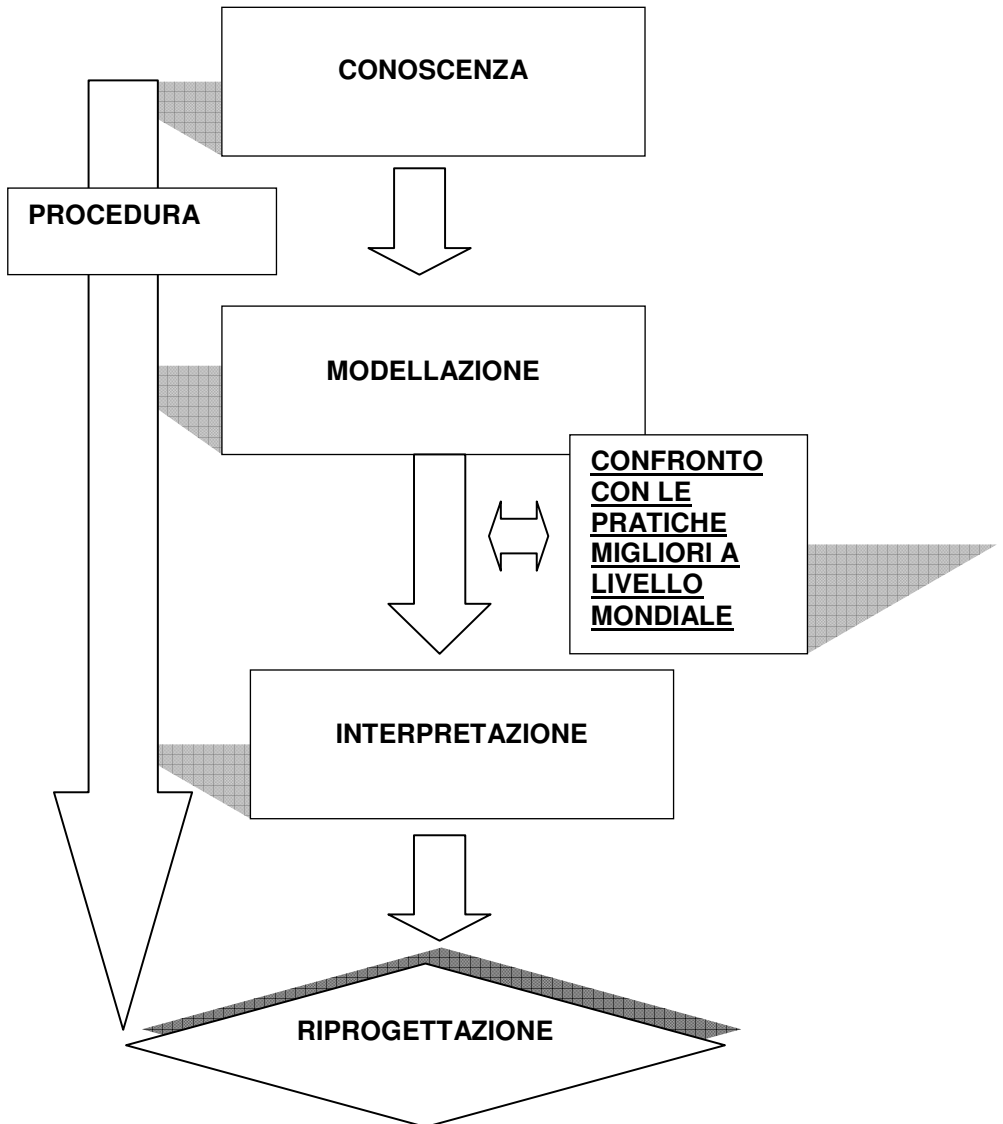
<sup>3</sup> Esso integra il modello dell'analisi dei processi, della qualità con quello del benchmarking.

<sup>4</sup> Si veda sulle tematiche del miglioramento tramite il confronto delle migliori pratiche: Bocchino U. (1995), *Manuale di Benchmarking. Come innovare per competere aspetti operativi, casi pratici e problemi.* Giuffrè.

<sup>5</sup> Un processo è una serie d'attività collegate al fine di raggiungere un determinato obiettivo.

**CONOSCERE I PROCESSI PER MIGLIORARE**

Fonte: nostra elaborazione





In questo libro si analizzano i principi base dell'organizzazione per processi e della qualità totale *orientata alla soddisfazione di tutti cittadini clienti e di tutti i portatori di interesse (stakeholders<sup>1</sup>)*.

*Il libro è diviso in tre parti.*

*Nella prima parte si analizzano i sistemi di miglioramento e controllo strategico per la pubblica amministrazione (primo e secondo capitolo).*

Nel *primo capitolo* si analizzano diversi strumenti di controllo per la pubblica amministrazione che possono permettere d'analizzare i diversi aspetti del risultato dell'amministrazione pubblica.

Nel *secondo capitolo* si descrive il processo di analisi e misurazione, tecnica del benchmarking e i modelli sistemici che permettono di esplicitare il tessuto causale delle relazioni tra decisioni e risultati.

*Nella seconda parte si analizzano i sistemi di miglioramento e controllo strategico per la pubblica amministrazione (terzo e quarto capitolo).*

Nel *terzo capitolo* si definiscono le caratteristiche della organizzazione per processi che permette di orientare l'organizzazione al miglioramento dei risultati.

Nel *quarto capitolo* si analizza la gestione della qualità nella pubblica amministrazione.

*Nella terza parte si analizzano il ruolo della dirigenza e la valorizzazione delle risorse (quinto e sesto capitolo).*

Nel *quinto capitolo* si illustra come gestire al meglio le risorse anche umane nella pubblica amministrazione.

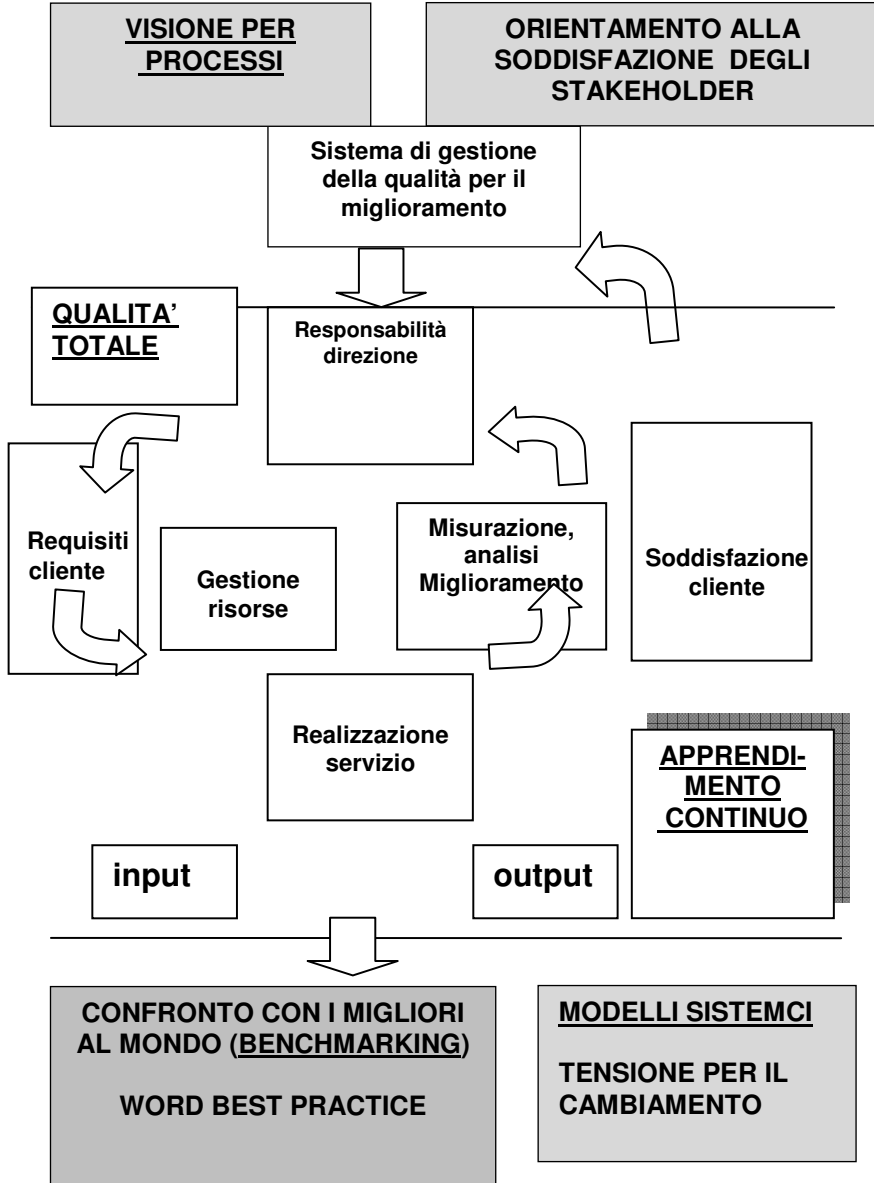
Nel *sesto capitolo* si descrivono i fattori che permettono alla dirigenza di sviluppare al meglio la loro azione di direzione e controllo.

---

<sup>1</sup> *Il bilancio sociale è uno strumento utile per analizzare le politiche pubbliche e la soddisfazione del cittadino-cliente.*

**UN MODELLO GENERALE PER ORGANIZZARE LA QUALITÀ E L'AUMENTARE LA PRODUTTIVITÀ E LA QUALITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Fonte (Riva 2009)



Alcune variabili importanti da considerare per comprendere un processo<sup>7</sup> sono:

- rilevanza del processo,*
- complessità,*
- costi delle risorse impiegate,*
- prodotti e servizi erogati,*
- tempi di erogazione.*

Una possibile mappatura dei processi<sup>8</sup> con la loro valutazione può permettere di individuare quelli che dovrebbero essere riprogettati. L'obiettivo di qualità è il pieno raggiungimento della soddisfazione del cittadino cliente e delle altre parti interessate (dipendenti, fornitori, proprietari, collettività).

Diversi sono gli studi per comprendere come migliorare i risultati aziendali.

In questa direzione il modello originale proposto integra una serie di modelli:

- *qualità totale,*
- *riorganizzazione dei processi,*
- *apprendimento continuo,*
- *benchmarking* (confronto con le pratiche di eccellenza nella pubblica amministrazione),
- *pensiero sistemico*<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Davenport T. H. (1993), *Process innovation: reengineering work thought information technology*, Boston, Harvard Business School.

<sup>8</sup> Uno strumento utile è la catena del valore di Porter<sup>1</sup> in cui le attività si dividono in *attività primarie* (logistica in entrata, attività operative, logistica in uscita, marketing e vendite, servizi) e *secondarie* (approvvigionamento, sviluppo tecnologico, gestione risorse umane, attività infrastrutturali).

<sup>9</sup> Si veda Senge P. (1990), *The fifth discipline: the art and practice of learning organization*, Doubleday, New York (tra. ital. 1992, *La quinta disciplina*, Sperling & Kupfer).

Sul punto: “Il concetto di sistema è stato utilizzato in modi differenti per la risoluzione di problemi in vari ambiti...successivamente, però, furono compiuti innumerevoli sforzi per una sistematizzazione formale a tutte le teorie utilizzate... si può dire che la teoria generale dei sistemi considera oggetto di studio un qualsiasi aggregato di entità (sistema) convenendo di intendere per entità tutto ciò che ha esistenza nella realtà o nella mente.”

Tali sistemi e modelli di gestione dell'amministrazione privata possono essere validamente utilizzati per favorire le strategie per il miglioramento e l'innovazione nella pubblica amministrazione.

Il modello originale proposto non può considerarsi esaustivo ma è un punto di partenza per ulteriori studi.

### **3. Il pubblico a cui si rivolge**

*Ampio e articolato è il numero di persone a cui si rivolge questo libro: sia a dirigenti di enti pubblici, sindaci, direttori generali, professionisti, consulenti aziendali, direttori generali, sia a studiosi e ricercatori che analizzano le tematiche dello sviluppo strategico d'impresa e della creazione di valore; come pure agli studenti dei corsi universitari, post-universitari e dei master di direzione aziendale (MBA), master executive.*

Si confida in un proficuo scambio di esperienze e di confronto sulle importanti tematiche analizzate ([angeloriva@fastwebnet.it](mailto:angeloriva@fastwebnet.it)).

---

La definizione di sistema può essere quella di un raggruppamento di parti (oggetti, concetti, regole) coordinate in un unico complesso organico al fine di raggiungere uno scopo.

Esso è caratterizzato da una serie di variabili di ingresso, di uscita, parametri, variabili di stato.

I sistemi possono essere statici o dinamici (gli automi sono i sistemi dinamici, discreti ed invarianti, in cui gli insiemi di ingresso, di uscita, di stato sono finiti)

Si veda Garavaglia A. (1999) *Sistemi*, Zanichelli.

## RINGRAZIAMENTI

La presente ricerca vuole essere strumento per il miglioramento dei risultati nel settore pubblico, la diffusione dell'innovazione e per la valutazione e l'incentivazione dei dirigenti. È il frutto dell'ascolto e del confronto di diverse realtà. In particolare vorrei ringraziare molte persone che sono state fonte di conoscenza.

I differenti sindaci e amministratori pubblici e le realtà pubbliche che mi hanno permesso di conoscere e approfondire le modalità per il miglioramento dei risultati.

I consulenti aziendali e partner delle principali società di consulenza mondiale (tra cui Boston Consulting Group, Ernst & Young, Moore Stephens) per le vivaci discussioni e confronti sulle tematiche oggetto del libro, i membri della Commissione Finanza e Controllo di Gestione dell'Ordine dei Dottori Commercialisti di Milano, di cui già Segretario e dove dirigo il Gruppo di Studio e Ricerca su Strategia e Finanza, i partecipanti dei vari corsi di formazione (dirigenti, direttori generali, imprenditori, manager) che attraverso il confronto e la discussione hanno permesso di integrare i principi teorici con la realtà empirica.

I lettori dei miei articoli di giornale che mi hanno contattato e con i quali ho avuto modo di interagire.

Alcuni dirigenti e esperti con cui mi sono confrontato e ho avuto modo di dialogare sulle problematiche strategiche e della leadership tra i molti: A. Borges amministratore delegato di Goldman Sachs International e già direttore della business school Insead, L. C. Montezemolo amministratore delegato del gruppo Ferrari, G. Olivieri, direttore di Assopiastrelle, S. Marchionne amministratore delegato del gruppo Fiat; C. Ancelotti allenatore del Milan AC; S. Baldini medaglia d'oro nella maratona alle Olimpiadi a R. Messner, il primo alpinista al mondo ad aver scalato tutti i quattordici ottomila sulla terra.

Vorrei ringraziare molte persone che hanno suscitato in me interesse e curiosità su queste tematiche A. Hamdouch e R. Lantner (*Direttore di Dipartimento dell'Université Pantheon - Sorbonne Paris I*), al prof. A. Alesina (*Direttore del Dipartimento d'Economia dell'Harvard University*), M. Porter (*Harvard Business School*); i professori W. Comanor, R. Merha (University of California USA, MIT - Massachusetts Institute of Technology, USA), al prof. M. Saita, prof. A. Beretta Zanoni, Prof. A. Nobolo (Università di Milano-Bicocca), il prof. P. Mella (Università di Pavia), il prof. V. Coda, il prof. G. Airoldi, il prof. G. Corbetta, il prof. F. Visconti, il prof. C. Dematté, la prof.ssa D. Depperu, il prof. G. Invernizzi, il prof. A. Martelli, (Università Bocconi), il prof. C. De Vecchi e il prof. A. Liparini (Università Cattolica), i professori C. Guerci e M. Talamona (Università di Milano), il prof. G. Volpato (Università di Venezia), il prof. R. Camagni, prof. A. De Maio (Politecnico Milano).