

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

DIRETTIVA DEL MINISTRO PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER UNA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DI QUALITA'

*A tutti i Ministeri
- Uffici di Gabinetto
- Uffici per le relazioni con il pubblico*

Alle Aziende ed amministrazioni autonome dello Stato

A tutti gli Enti pubblici non economici

Al Consiglio di Stato – Segretariato Generale

Alla Corte dei Conti - Segretariato Generale

*All'Avvocatura generale dello Stato - Segretariato
Generale*

Agli organismi di valutazione di cui al d.lgs. 286/1999

Agli uffici centrali del bilancio

Alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

Al Formez

All'A.R.A.N.

e, per conoscenza

A tutte le Regioni

A tutte le Province

A tutti i Comuni

Alla Presidenza della Repubblica – Segretariato Generale

*Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segretariato
Generale*

All'A.N.C.I.

All'U.P.I.

All'U.N.C.E.M.

Alla Conferenza dei Rettori delle università italiane

IL MINISTRO PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

VISTA la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante “Disciplina dell’attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”;

VISTO il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”;

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle attività svolte dalle amministrazioni pubbliche a norma dell’articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59”;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2006, recante Delega di funzioni in materia di riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione al Ministro senza portafoglio prof. Luigi Nicolais”;

EMANA LA PRESENTE DIRETTIVA

1. PREMESSA

La competitività del Paese è fortemente condizionata dalla qualità della amministrazione pubblica, da cui dipende la qualità delle politiche pubbliche e la qualità dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese. Nel contesto degli obiettivi di riduzione della spesa pubblica, è importante che il recupero di efficienza sia accompagnato da un’equivalente spinta al miglioramento della qualità.

Gli strumenti di gestione della qualità nei servizi pubblici hanno incominciato a diffondersi, anche nel nostro paese fin dall’inizio degli anni ’90. Con il crescere delle aspettative dei cittadini si è assistito al penetrare progressivo della cultura dell’orientamento al cittadino ed all’evolvere degli approcci alla qualità nelle amministrazioni pubbliche. Il campo di applicazione degli strumenti utilizzati per migliorare la qualità si è esteso dal prodotto o servizio, al processo sino all’intera organizzazione. Inoltre, esso ha coinvolto oltre ai destinatari tutti i portatori di interesse quali attori chiave.

Attualmente sono molteplici gli strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche: gli standard ISO 9000, il modello EFQM, i diversi sistemi di accreditamento - particolarmente diffusi nel settore sanitario - , la Carta dei Servizi, la *Balance Scorecard*, il *benchmarking*. Inoltre, nelle azioni volte a migliorare la qualità dei servizi le amministrazioni oggi possono sfruttare anche il potenziale insito nelle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT), il cui utilizzo progressivo consente il miglioramento e la semplificazione dei processi di servizio, l’interconnessione tra diversi uffici e l’interattività con i destinatari dei servizi e i portatori di interesse.

Nonostante l’evoluzione degli strumenti disponibili e il ricorso sempre più ampio alle nuove tecnologie, nelle pubbliche amministrazioni l’attenzione alla qualità non è però sufficientemente diffusa e tende ad essere presente in modo ancora parziale e discontinuo.

2. GLI OBIETTIVI DELLA DIRETTIVA

Gli obiettivi della direttiva sono di tre ordini. Innanzitutto, essa intende richiamare l'attenzione delle amministrazioni sulla qualità e il miglioramento continuo.

In secondo luogo, la direttiva indica il ricorso all'autovalutazione della prestazione organizzativa, quale punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento continuo.

In terzo luogo, essa delinea una prospettiva chiara di sviluppo della politica per la qualità nelle pubbliche amministrazioni da parte del Dipartimento della Funzione pubblica che, valorizzando le esperienze esistenti e gli sforzi già effettuati, indichi percorsi puntuali e traguardi di sistema condivisi.

3. IL MIGLIORAMENTO CONTINUO DELLE PRESTAZIONI PUBBLICHE

Il miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche è al centro dell'azione di modernizzazione. La qualità delle prestazioni rese agli utenti dipende dalla capacità delle amministrazioni pubbliche di perseguire il miglioramento continuo. Da un lato, ciò richiede l'ottimizzazione costante dell'utilizzo delle risorse disponibili e dei processi di produzione ed erogazione dei servizi. Dall'altro lato, le amministrazioni devono innovare sia i processi che i servizi finali e le politiche in coerenza con il modificarsi dei bisogni da soddisfare interpretando in modo strategico e anticipatorio la propria missione istituzionale. A questo scopo ciascuna amministrazione deve saper valutare la propria prestazione organizzativa, individuare le priorità rispetto alle quali intervenire, pianificare i necessari cambiamenti in modo integrato e funzionale alle proprie esigenze, anche avvalendosi delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie.

Nell'intraprendere tale percorso va tenuto presente il ruolo essenziale che può essere svolto dai destinatari dei servizi e dai portatori di interesse e l'importanza di rendere conto dei risultati e quindi anche dei miglioramenti ottenuti e dei successivi obiettivi di miglioramento perseguiti. Le varie forme di comunicazione con i portatori di interesse (bilancio sociale, processi decisionali inclusivi, autovalutazione partecipata, indagini di customer, gestione dei reclami) sono tutti strumenti utili a orientare i percorsi di miglioramento continuo nella giusta direzione ovvero a soddisfare in modo completo i bisogni dei destinatari delle politiche pubbliche.

Le amministrazioni devono impegnarsi a:

- prevedere specifici obiettivi di miglioramento delle prestazioni e della qualità in sede di pianificazione strategica e programmazione operativa;
- sfruttare in tale direzione le potenzialità offerte dalle tecnologie, anche attraverso l'interconnessione dei sistemi informativi dei diversi attori coinvolti nelle politiche pubbliche, rendendo inoltre evidente, in sede di valutazione di efficacia, il contributo effettivamente fornito dagli investimenti tecnologici;
- sviluppare un proficuo collegamento tra i sistemi di controllo interno e le azioni di miglioramento della qualità e delle prestazioni attraverso il monitoraggio, la valutazione e la rendicontazione strutturata del miglioramento continuo;

- ancorare la retribuzione di risultato dei dirigenti al conseguimento di obiettivi di miglioramenti della qualità;
- inserire nei propri piani annuali di formazione interventi volti al rafforzamento delle competenze di dirigenti e funzionari su approcci, strumenti e tecniche di gestione della qualità;
- coinvolgere nelle azioni di miglioramento continuo i destinatari delle politiche e, più in generale, i portatori di interesse assicurando, in ogni caso, informazione adeguata sugli obiettivi di miglioramento e i risultati raggiunti.

4. L'AUTOVALUTAZIONE

Il ricorso all'autovalutazione delle proprie prestazioni da parte delle amministrazioni pubbliche è il punto di partenza obbligato dei percorsi di miglioramento continuo.

Secondo una definizione ormai consolidata a livello internazionale, "L'auto-valutazione è un'analisi esauriente, sistematica e periodica delle attività e dei risultati di un'organizzazione. Il processo di valutazione che consente ad un'amministrazione di individuare chiaramente punti di forza e aree di miglioramento, deve tradursi in azioni di miglioramento pianificate e monitorate nel tempo per verificarne l'andamento"¹. L'autovalutazione di un'organizzazione si attua attraverso un processo condiviso, il più possibile partecipato e diffuso a tutta la struttura, i cui elementi caratterizzanti sono dunque: sistematicità, periodicità, condivisione e miglioramento finalizzato all'eccellenza dei risultati.

L'autovalutazione è anche un presupposto necessario a qualsiasi azione di comparazione, sia interna che esterna all'organizzazione. In tale prospettiva, i risultati dell'autovalutazione devono essere sottoposti a validazione esterna attraverso percorsi di valutazione fra pari - *peer evaluation* -, di certificazione o la partecipazione a premi.

Per effettuare l'autovalutazione sono disponibili diversi strumenti di autodiagnosi definiti in ambito internazionale e ampiamente sperimentati sia nel settore privato che in quello pubblico. Fra questi il Common Assessment Framework (CAF), frutto della cooperazione informale dei Ministri e Direttori Generali delle funzioni pubbliche, è uno strumento per la gestione della qualità specificamente realizzato per favorire l'introduzione dell'autovalutazione e della cultura della qualità nelle amministrazioni pubbliche dell'Unione Europea.²

¹ Definizione dell'European Foundation for Quality Management (EFQM).

² Il CAF utilizza un set di 9 criteri, suddivisi in sotto-criteri, che sono le dimensioni di analisi suggerite dal modello per analizzare e valutare tutte le attività e i risultati di ciascuna organizzazione. I primi 5 criteri rappresentano i fattori abilitanti, ovvero che cosa un'organizzazione fa per raggiungere buoni risultati: come utilizza le risorse a sua disposizione e attraverso quali processi trasforma le risorse in servizi/risultati. I fattori abilitanti considerati sono: la leadership, le strategie e le politiche, la gestione del personale, la gestione delle risorse e delle partnership e i processi. Gli altri 4 criteri sono relativi ai risultati che l'organizzazione raggiunge relativamente ai cittadini/clienti, al personale, al suo impatto sulla società e ai risultati relativi alle prestazioni chiave. La griglia di autovalutazione è completata da una serie di esempi, forniti per ciascun sotto-criterio, che le amministrazioni sono libere di usare al fine di individuare elementi oggettivi che consentano di posizionare la prestazione complessiva dell'organizzazione in termini di punteggio. Il CAF è accompagnato da linee guida per l'applicazione della griglia e per l'assegnazione dei punteggi di autovalutazione. L'applicazione può essere effettuata anche avvalendosi di un percorso guidato *on line*, reso disponibile dal Centro Risorse CAF europeo (www.eipa.nl) che, per conto degli Stati Membri, assicura servizi informativi e di assistenza alle amministrazioni pubbliche che intendono utilizzare il CAF. Tutti i servizi sono gratuiti.

Inoltre l'uso del CAF serve a promuovere un linguaggio e una comprensione comuni della cultura della qualità nei sistemi amministrativi dell'UE, favorendo così anche lo scambio di esperienze e di buone pratiche (*benchlearning*) e la comparazione sistematica delle performance (*benchmarking*) delle amministrazioni pubbliche a livello europeo.

Per le sue caratteristiche di strumento pensato appositamente per il settore pubblico, e per la sua limitata onerosità in termini di costi e di tempi di applicazione, il CAF è particolarmente utile e adatto ad amministrazioni che hanno ancora scarsa familiarità con le logiche del miglioramento continuo.

Le amministrazioni devono impegnarsi a:

- inserire stabilmente, applicandole in maniera periodica, pratiche di autovalutazione della prestazione dell'intera organizzazione, in connessione con i propri cicli di programmazione delle attività.
- nell'introdurre gradualmente ma in modo sistematico tali pratiche, far partecipare e motivare adeguatamente il personale e i portatori di interesse, al fine di agire in modo appropriato sulla volontà di partecipazione di tutti gli attori che è necessario coinvolgere per promuovere un effettivo miglioramento continuo della prestazione dell'amministrazione e parallelamente elevare la qualità dei servizi erogati.
- tradurre i risultati dell'attività di autovalutazione in concreti piani di miglioramento e conseguenti attività – da ciò l'importanza della connessione con i cicli di programmazione –, tenendo conto che la comparazione esterna delle prestazioni può fornire un utile contributo all'individuazione di buone pratiche che servano a supportare la definizione e l'introduzione di innovazioni nel modo di operare delle amministrazioni.
- sottoporre i risultati delle attività di autovalutazione a validazione esterna, adottando fra le diverse opzioni possibili (dai percorsi di certificazione alla partecipazione a premi nazionali e internazionali, alle pratiche di valutazione fra pari) quelle più adatte alle proprie esigenze e al proprio livello di maturità organizzativa.

6. IL RUOLO DEL DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA - IL PIANO D'AZIONE NAZIONALE

Il Dipartimento della funzione pubblica intende svolgere un forte ruolo di impulso e sostegno nei confronti delle amministrazioni pubbliche e di monitoraggio della qualità. A questo scopo il Dipartimento si impegna a definire un Piano d'Azione Nazionale triennale, che sarà messo a punto con un ampio coinvolgimento dei principali attori istituzionali e portatori di interesse, i cui obiettivi e linee generali d'azione sono di seguito indicati.

Obiettivi generali

- A.** Produrre un consistente aumento nel numero delle amministrazioni impegnate in azioni di miglioramento della qualità, a livello sia centrale che locale, con particolare riguardo alle aree geografiche dov'è maggiormente presente il problema di uno scarso grado di soddisfazione e fiducia dei cittadini verso le amministrazioni pubbliche.
- B.** Produrre un forte aumento della visibilità da parte dell'opinione pubblica delle iniziative previste e dei risultati raggiunti dal Piano e dalle amministrazioni.
- C.** Promuovere la partecipazione attiva delle associazioni dei rappresentanti degli interessi dei destinatari dei servizi e, più in generale, delle organizzazioni della società civile, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale, alla definizione e attuazione della politica della qualità dei servizi.

Linee d'azione

- Promuovere la diffusione e sostenere l'utilizzo degli strumenti di autovalutazione, e del CAF in particolare, e la definizione e attuazione di piani di miglioramento da parte delle amministrazioni pubbliche, individuando un target di nuove amministrazioni da coinvolgere. Parallelamente sostenere e diffondere il ricorso alla validazione esterna dei risultati delle attività di autovalutazione promuovendo il diffondersi di prassi di valutazione fra pari (*peer evaluation*).
- Promuovere la realizzazione di attività di benchmarking della qualità dei servizi resi a cittadini e imprese tra amministrazioni pubbliche, in ambiti di particolare impatto, in collaborazione con associazioni esperte nel settore.
- Monitorare e migliorare le pratiche di misurazione e analisi della soddisfazione dei destinatari dei servizi in presenza e on line, anche con la collaborazione attiva delle organizzazioni della società civile in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale (Cost. art.118 u.c.).
- Rendere evidente il contributo al miglioramento della qualità dei servizi di alcune politiche settoriali a forte impatto sui destinatari dei servizi e sull'opinione pubblica.
- Introdurre nuovi meccanismi di riconoscimento esterno dei traguardi di eccellenza raggiunti dalle amministrazioni attraverso l'attuazione di piani di miglioramento continuo e rafforzare quelli esistenti (premi alla qualità e all'innovazione), con il coinvolgimento attivo dei portatori di interessi. Accompagnare il Piano con idonee iniziative di comunicazione.

IL MINISTRO