

Rimettere la persona al centro: la qualità e l'innovazione gestionale

(intervento di Ivo Colozzi, Università di Bologna)

Ho inteso questo incontro come una occasione per riflettere e, possibilmente, arricchire il documento che ci è stato inviato da ASPeF, dal momento che lo stesso si presenta come *work in progress*. Pertanto il mio intervento toccherà i temi che mi sono stati proposti con l'intenzione di offrire qualche suggerimento per la prossima versione del documento.

1. Costruire una rete

Anche se il termine non compare, mi pare che l'idea centrale del documento sia la proposta di creare una *rete* nel senso tecnico che si è cominciato a dare a questo termine nel linguaggio organizzativo dopo l'impressionante sviluppo economico registrato nel secondo dopoguerra dal Giappone. In Giappone dopo la sconfitta militare, gli USA vietarono la creazione di grandi imprese o di grandi gruppi industriali. Le miriadi di piccole e medie imprese che nacquero in vigenza di questo divieto ovviarono ai limiti imposti inventando le reti di imprese, cioè forme di cooperazione senza legami giuridici o finanziari a livello del capitale.

Quali legami uniscono, allora, le società che partecipano alla stessa rete, visto che i legami giuridici e finanziari sono secondari o inesistenti e che le partecipazioni di maggioranza sono rarissime?

I legami sono fondati innanzitutto sull'adesione a un progetto comune, sull'elaborazione di politiche e strategie d'insieme, sulla costruzione di operazioni tattiche. Derivano anche dall'interesse di raggruppare le informazioni necessarie per gli investimenti i legami riguardano poi l'assistenza incrociata, che ha lo scopo di far penetrare le nuove idee e le nuove tecnologie in ciascuna delle imprese della rete, anche le più piccole, in modo che anche queste possano fornire garanzie massime di qualità (qualità totale). Queste reti si definiscono "in concatenazione" e mirano all'ottimizzazione del rapporto qualità/prezzo del prodotto finale. Sappiamo tutti che cosa ha prodotto questo metodo in termini di crescita della quota di mercato dei prodotti giapponesi. Già da molto tempo, però, i giapponesi hanno creato anche un altro tipo di reti, le "reti di sviluppo", finalizzate ad aiutare la crescita di territori rimasti un po' ai margini dello sviluppo industriale sperimentato da altre regioni. Queste reti sono tipicamente "aperte" o "a spirale", nel senso che hanno lo scopo di coinvolgere quanti più soggetti possibile e di farne nascere altri per cui non è possibile definire dal principio quello che produrrà la relazione. La caratteristica comune di tutti i tipi di rete, però, è che non sono gerarchiche, il che non vuol dire che non hanno una struttura interna ma che non sono basate sul codice del comando. Tutte le reti sono create per portare avanti il progetto comune dei membri. Dunque alla base di una rete vi è sempre un progetto e una forma di contratto d'adesione che avviene tra i membri e che può assumere una forma giuridica o non giuridica. In Italia ci piace dare veste giuridica alle cose e quindi è importante anche lo sforzo di definizione della forma giuridica più adatta. Bisogna aver ben chiaro, però, che ciò che conta è il progetto comune che si appoggia su una struttura originaria (il "motore-animatore" dei membri); che cresce attraverso un sistema di animazione dei membri e di comunicazione,

che dà luogo a una “carta” dei rapporti in cui sono precisate le regole di funzionamento della rete; che offre ai suoi membri dei servizi molto adattati, cioè particolarmente concepiti per aiutarli a raggiungere il loro obiettivo comune.

Insisto su queste connotazioni del management di rete perché le strategie tradizionali di crescita delle imprese in occidente sono quantitative ed integrative (crescita dimensionale per incorporazione o acquisto) ed è molto facile ricadere in quest’ottica che oggi in Occidente è tornata ad essere considerata quella vincente.

La rete propone una strategia di crescita diversa, che non è integrativa e che inizialmente può non essere quantitativa perché come vettore dell’espansione privilegia la penetrazione della qualità nei suoi membri. Nella rete ciò che conta veramente è lo sviluppo umano, da cui consegue anche lo sviluppo quantitativo delle imprese coinvolte se è vero, come spesso si dice retoricamente che “la risorsa fondamentale è la risorsa umana

Riporto di seguito una sommaria tabella dei valori che caratterizzano il management direttivo da una parte e quello di rete o cooperativo dall’altra per evidenziare quanto forte sia la distanza fra i due modi di intendere la prospettiva di sviluppo di impresa.

Management direttivo	Management di rete (cooperativo)
Ciascuno per sé	Tutti per tutti
Sfiducia	Fiducia
Disprezzo	Ascolto
Egocentrismo	Ambizione per il gruppo
Razionalismo	Pragmatismo
Segreto	Trasparenza
Gusto del potere	Gusto dell’animazione

2. Rete e qualità

Dal momento che in Giappone il modello di management che abbiamo appena delineato si è realizzato innanzitutto nel settore della produzione industriale, il concetto di qualità che si è associato a quello di rete è stato prevalentemente di tipo statistico e procedurale. Penso ai sette strumenti o al ciclo PDCA. Direi, anzi, che da noi c’è stata quasi un’identificazione fra i due concetti, per cui introdurre le metodologie di qualità più o meno totale equivaleva ad assorbire il modello giapponese di management. Da quanto ho appena detto dovrebbe essere evidente che le cose non stanno affatto in questi termini. In ogni caso è forte il rischio di associare l’idea di creare una rete con quella di introdurre la concezione della qualità che si è andata affermando in questi anni nel mondo delle imprese. Questo rischio è rafforzato dal modo con cui si è sviluppato in Italia il dibattito sulla crisi e sulla riforma o rifondazione del *welfare state*.

Molti parlando di crisi del *welfare state* hanno sostenuto che l’amministrazione pubblica, così come è organizzata oggi, non è adatta a governare i processi di flessibilizzazione produttiva dei servizi richiesti dalla complessificazione e differenziazione della domanda. Nell’ottica burocratico - amministrativa, infatti, i controlli sono solo di tipo formale/procedurale e non si pongono il problema dell’uso efficiente ed efficace delle

risorse. Questa diagnosi ha prodotto come ipotesi di soluzione del problema la proposta di trasformazione della pubblica amministrazione in impresa pubblica. I passi che ne conseguono in termini di programmazione e gestione sono noti:

1. precisare i fini degli interventi e i risultati che ci si aspetta;
2. sviluppare metodologie per misurare in modo non arbitrario il conseguimento o meno degli obiettivi fissati;
3. individuare sistemi che consentono la descrizione dei risultati conseguiti in rapporto ai fini stabiliti.

Questo insieme di passi che l'ente pubblico dovrebbe compiere per assumere una connotazione aziendale e migliorare la propria *performance* istituzionale ripercorre pari pari la logica dei processi di misurazione della qualità nelle imprese industriali a rete e si basa sulla definizione di *standard di performance* da utilizzare come base non solo del proprio funzionamento ma anche di quello di tutti gli attori coinvolti, che nel caso delle politiche sociali sono soprattutto le organizzazioni di privato sociale che chiedono il finanziamento pubblico.

Il problema che sollevo è il seguente: la logica di tipo quantitativo che sta alla base dell'utilizzo degli *standard di performance* è adeguata quando si devono valutare i risultati di servizi alla persona? Ad esempio, si può misurare attraverso i numeri la *performance* di un servizio di assistenza a malati di AIDS o un servizio di affido familiare? In questi casi cosa si può definire successo e cosa insuccesso?

Gli studi più recenti rispondono a questa obiezione spostando il tiro dagli *standard di output* a quelli di *outcome*, inteso come l'esito di lungo periodo che l'utilizzo del servizio o dei servizi ha prodotto sullo stato di benessere dell'utente. Effettivamente si tratta di una pista di ricerca molto interessante che, però, lascia parecchi interrogativi aperti sulla linea quantitativista.

Il primo riguarda la costruzione di questi indicatori, che è comunque "socialmente costruita", cioè dipendente da una serie di assunzioni di valore culturalmente determinate e non necessariamente condivise in contesti culturalmente pluralistici come sono quelli delle nostre società attuali.

Il secondo riguarda il ruolo attribuito da questa metodologia alla soddisfazione dell'utente o del cliente per le prestazioni ricevute con le indagini di *customer satisfaction*. I servizi alla persona si rivolgono di preferenza a persone con ridotte capacità di valutazione o che tendono a percepire l'intervento nei loro confronti come ostile o doloroso (si pensi alle famiglie cui viene sottratta la potestà sul figlio). Molto spesso anche i familiari o i parenti dell'assistito vivono situazioni che rendono difficile una valutazione serena o sensata. Anche questo tipo di rilevazione, quindi, è scarsamente affidabile ed attendibile.

Il terzo interrogativo, più strettamente epistemologico, si riferisce alla difficoltà di stabilire in modo univoco relazioni di causa effetto o di interdipendenza.

Evidenziati i limiti di questo approccio potremmo comunque concludere, come fanno in molti, che dal momento che non c'è una alternativa valida è meglio accontentarsi di criteri limitati piuttosto che non avere criteri. Io credo, invece, che si possa percorrere un'altra

strada che ci è suggerita proprio dall'analisi approfondita del modello di rete.

Per aprire questa strada bisogna ritornare alla logica per cui è la specificità dell'oggetto da conoscere che decide la scelta del metodo e degli strumenti, non viceversa, come sostiene l'ormai dilagante approccio costruttivista. In base a questo diverso approccio, che vorrei definire di realismo critico, dobbiamo per prima cosa chiederci: quali sono le caratteristiche che definiscono la specificità dei servizi alla persona? In che modo si distinguono dalle prestazioni dell'operaio o del fornai?

In termini sintetici possiamo rispondere dicendo che i servizi alla persona producono "beni relazionali", che sono diversi sia dai beni privati che da quelli pubblici. Ma vediamo analiticamente le caratteristiche specifiche di questi servizi.

La prima differenza riguarda la riproducibilità del servizio. Mentre una automobile si assembla sempre nello stesso modo, nel fornire un servizio ad una persona bisogna tenere conto di una serie molto ampia di variabili che possono cambiare da caso a caso, per cui il raggiungimento dello stesso obiettivo può richiedere un mix di risorse umane, organizzative e finanziarie molto diverso.

La seconda differenza riguarda il tempo. Lo stato finale delle persone che ricevono servizi è per definizione diverso da quello iniziale, ma non si può definire in anticipo quando si produrrà il cambiamento atteso.

La terza differenza riguarda il livello di coinvolgimento dell'operatore. Nel caso della catena di montaggio è impegnata solo la razionalità strumentale dell'operatore, la sua abilità tecnica; nel caso di una relazione di servizio il successo o l'insuccesso dipende spesso da fattori che hanno a che fare con l'empatia, il coinvolgimento, la disponibilità all'ascolto, cioè dalla qualità della relazione che si instaura, oltre che da capacità strettamente tecnico-professionali.

Tutte queste differenze fanno sì che i dati numerici (medie, mode, indici, standard), ma anche quelli procedurali (su cui si basa la certificazione di qualità), espressione tipica della razionalità strumentale, siano uno strumento poco adatto a valutare la qualità di queste prestazioni che, invece, possono trovare uno strumento più consono nella "razionalità comunicativa" (Kallinikos 1995) che implica l'interagire di una pluralità di attori diversi, finalizzato a condividere orientamenti normativi e criteri di valutazione, senza produrre o richiedere l'"isomorfismo organizzativo" (Di Maggio, Powell, 1983), cioè un processo di omologazione che annullando le differenze fra gli attori nega le ragioni stesse del mettersi in relazione. Ragioni che nel caso delle politiche sociali nascono dalla consapevolezza da parte del pubblico che la natura sempre più eterogenea e differenziata dei bisogni socio-assistenziali richiede lo sviluppo di risposte non standardizzate sia a livello nazionale (da cui l'insistenza crescente sul welfare locale) sia a livello locale.

In termini operativi ciò significa riportare la prassi della programmazione e della gestione delle politiche sociali in una prospettiva di azione che vede l'ente locale non tanto o non principalmente come soggetto regolatore ma soprattutto come soggetto catalizzatore delle risorse della comunità. La differenza che c'è tra regolare e catalizzare è la stessa che c'è tra pianificazione per standard e community planning. Mentre la prima prescrive l'esistenza di un unico soggetto responsabile della pianificazione che detta agli altri le condizioni per operare, il secondo è un modo di pianificare che prevede il coinvolgimento

attivo delle articolazioni operative della comunità, cioè le istituzioni pubbliche, il privato sociale, le imprese, in vista della costruzione di un progetto condiviso di benessere della comunità che valorizza gli apporti di tutti e le loro differenze.

Nei termini del linguaggio organizzativo potremmo dire che l'adozione del nuovo modello può produrre esiti positivi solo se verranno adottate forme più sofisticate di coordinamento organizzativo nelle fasi di progettazione e gestione/implementazione degli interventi e dei servizi. Seguendo Thompson (1988), ciò significa che le relazioni di interdipendenza "reciproca" o "in rete" possono essere gestite adeguatamente solo aggiungendo alle più tradizionali forme di coordinamento "per standardizzazione" e "per programma", quelle "per mutuo adattamento". Questo tipo di coordinamento, che a mio parere traduce operativamente il modello di programmazione *mixed scanning* (Etzioni, 1967) e il modello organizzativo della *learning organization* (Argyris, 1978), richiede che le relazioni fra le parti siano continue, bidirezionali, con adattamenti reciproci e che siano finalizzate a definire le risorse che ogni soggetto può mettere in campo e ad elaborare obiettivi comuni avendo come criteri di riferimento: 1' efficienza (intesa come la situazione in cui è impossibile ridurre i costi dei servizi senza ridurre la quantità o la qualità); l'efficacia, cioè la capacità dei servizi di rispondere ai bisogni e alle richieste di chi li usa; il rispetto della libertà di scelta degli utenti; 1' equità, intesa come la situazione in cui il criterio discriminante per l'utilizzo delle prestazioni e dei servizi esistenti è il bisogno mentre non lo sono il reddito, lo status socioeconomico, la razza, il sesso o il credo (Le Grand, 1992); lo sviluppo per quanto possibile armonico di tutte le dimensioni della persona.

Riferimenti bibliografici

- Argyris C., *Organizational learning: a theory of action perspective*~ Addison-Wesley, Chicago 1978
- Id, *Superare le difese organizzative*, Cortina editore, Milano 1993
- Colozzi I., *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma 2002
- Colozzi I., Bassi A., *Una solidarietà efficiente. Una introduzione alla analisi delle organizzazioni di Terzo Settore e di volontariato*, MS, Roma 1995
- Colozzi I., Donati P. (a cura di), *Famiglia e cure di comunità. Il difficile intreccio fra pubblico, volontariato e reti informali nell'Italia d'oggi*, Angeli, Milano 1995
- Di Maggio P., Powell W., "The Iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", in *American Sociological Review*, n.48, 1983, pp. 147-60
- Donati P., *Le politiche sociali in Italia oltre la crisi del welfare state: verso quali configurazioni?*, in I. Colozzi, M. La Rosa (a cura di), *Dove va la società italiana*, Angeli, Milano 1996, pp.4 i-69
- Id. (a cura di), *Sociologia del Terzo Settore*, MS, Roma 1996
- Etzioni A., "Mixed scanning: a "third" approach to decision-making", in *Public Administration Review*, n.27, 1967
- Fazzi L., *il welfare mix in Italia: primi passi*, Angeli, Milano 1998
- Kallinikos J., "Cognitive foundations of economic institutions: markets, organizations and networks revisited", in *scandinavian Journal of Management*, vol. 11,2, 1985

- Le Grand J., Bartlett W. (eds.), *Quasi-Markets and social policy*, MacMillan, London 1993
- Le Grand J., *Paying for or providing welfare?*, SAUS Publications, University of Bristol, Bristol 1992
- Thompon J.D., *L'azione organizzativa*, Petrini, Torino 1988