

Un modello evoluto di governance per la PA

di Marco Cibien e Pietro Marcaccio

Premessa

“Il presente articolo, primo di una mini-collana di cinque contributi, fornisce una introduzione generale al modello di *governance* per i governi locali, coerente con l'Agenda ONU 2030, proposto dalla UNI ISO 18091:2019”.

In questo particolare periodo di sconvolgimento epocale che il mondo sta vivendo in svariati campi, dove si percepisce una progressiva erosione di valori e certezze, i governi, a tutti i livelli, sono chiamati a confrontarsi con problemi sempre più complessi. Flussi migratori, sicurezza, terrorismo, disoccupazione, corruzione sono alcuni dei temi ricorrenti, che minano la credibilità politica. I cittadini, delusi ma al tempo stesso più informati e consapevoli, sono sempre più attenti e desiderosi di partecipare alle scelte politiche.

In questo contesto la fiducia nelle istituzioni, diventa una delle chiavi più importanti - se non la più importante - per assicurare un futuro alla terra e alle future generazioni.

Per recuperare la fiducia dei cittadini è determinante il ruolo dei governi locali (nel contesto nazionale: Regioni, Province e Comuni) in quanto istituzioni a diretto contatto con i cittadini stessi, dei quali dovrebbero conoscere esigenze e aspettative e ai quali forniscono prodotti e servizi, rispondendone direttamente. I governi locali sono pertanto centri culturali, sociali ed economici, il cui progresso dipende dalla gestione delle attività fondata su politiche e obiettivi specificati. Tali attività comprendono, a titolo non esaustivo: trasporti, istruzione, assistenza sociale, sicurezza, fornitura di acqua, raccolta dei rifiuti, illuminazione pubblica, turismo, protezione civile, ecc.

Attualmente non c'è governo locale in Italia che non abbia dovuto fare i conti con il proprio bilancio, attuando misure spesso dolorose per i cittadini, a causa di sempre minori trasferimenti statali e sempre maggiori adempimenti. Per queste ragioni è necessaria, oggi più che mai, una classe politica preparata, "al passo coi tempi", in grado di governare in continui e repentini cambiamenti di contesto e di scenario imposti da uno sviluppo spesso asincrono al progresso, quasi sempre esogeno, comunque al di fuori della capacità di controllo del governo stesso; una nuova classe politica che sia affidabile e in grado di gestire, in modo oculato e in maniera sempre più efficace ed efficiente, le limitate risorse disponibili e l'insieme dei processi che garantiscono i prodotti/servizi ai cittadini, operando in maniera sistemica e sinergica con tutte le parti interessate. In altre parole, una classe politica allineata alle logiche contemporanee di *accountability*¹, sostenibilità e inclusione, indispensabile base per la progressiva edificazione di governi locali capaci di progettare e realizzare città efficienti, partecipative



e intelligenti (fino al concetto evoluto di *smart city*), in equilibrio con l'ambiente e le zone rurali circostanti, resilienti a repentini cambiamenti ed eventi destabilizzanti.

Affinché tutto ciò non rimanga un mero - benché nobile - auspicio è essenziale l'utilizzo di nuovi modelli di *governance* democratica, che consentano di costruire a livello locale un'architettura, coerente con gli altri livelli di governo, attraverso reti di politica pubblica collegate ai 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile (SDGs - *Sustainable Development Goals*) dell'Agenda ONU 2030.

Lo scorso 4 luglio è stata pubblicata la nuova UNI ISO 18091:2019 "Sistemi di gestione per la qualità - Linee guida per l'applicazione della ISO 9001 nei governi locali" a cui ha fatto seguito, il 23 luglio, la versione in lingua italiana. Questa norma rappresenta la più ambiziosa e pervasiva applicazione settoriale del sistema di gestione per la qualità (QMS - *Quality Management System*) secondo il consolidato modello ISO 9001 e si configura come uno strumento quanto mai efficace a disposizione dei governi locali per contribuire - in modo moderno, trasparente e misurabile - a un percorso finalizzato a sostenere la crescita della società in termini sociali, economici, ambientali e culturali. Nel seguito si cercherà di supportare tale impegnativa affermazione.

L'evoluzione della specie: dall'IWA 4 alla ISO 18091

L'ISO iniziò ad apprezzare la sfida di applicare il QMS ai governi locali a partire dai primi anni 2000, ossia a stretto giro dalla pubblicazione dello storico pacchetto Vision 2000². La proposta, proveniente dall'ente di normazione messicano (DNG - *Dirección General de Normas*) e forte del supporto del *World Council For Quality*³ (WCQ), fu accolta dall'ISO nel febbraio del 2015, contestualmente alla scelta di sviluppare un *deliverable* pre-normativo, all'epoca pressoché inedito: l'*ISO Workshop Agreement*⁴ (IWA). Fu così che, nel settembre dello stesso anno, fu pubblicata la prima edizione dell'IWA 4 "Quality management systems - Guidelines for the application of ISO 9001:2000 in local government", documento ovviamente basato sulla ISO 9001:2000, che ebbe sin da subito il pregio di tracciare una struttura di base rimasta grossomodo inalterata sino alla vigente ISO 18091:2019.

Nel marzo 2009, a seguito della pubblicazione della ISO 9001:2008 (quarta edizione), l'IWA subì una *minor review*; in perfetta analogia con l'aggiornamento - più formale che sostanziale - del QMS.

Entrambe le edizioni dell'IWA 4 furono adottate a livello nazionale, trasponendo il documento ISO in un rapporto tecnico nazionale, specificamente l'UNI/TR 11217, sotto la competenza del Gruppo di lavoro "Qualità nei servizi" della Commissione "Gestione per la qualità e metodi statistici"⁵.

La strategia ISO sul documento in esame cambiò rotta sul finire del 2011 quando la competenza della revisione dell'IWA 4 fu assegnata all'ISO/TC 176 "Quality management and quality assurance"⁶, lo "storico" Comitato tecnico internazionale estensore delle serie ISO 9000 e ISO 10000. Fu così istituito un nuovo Gruppo di lavoro (WG - *Working Group*), l'ISO/TC 176/WG 4 "Quality management systems - Application of ISO 9001 in local government" la cui segreteria, in continuità con l'esperienza pregressa, fu affidata al DNG. Del resto, l'applicazione in campo dell'IWA - così come della successiva ISO 18091 - trovò terreno fertile proprio in America latina, sempre in virtù della proficua collaborazione con il WCQ.

La prima edizione della ISO 18091 fu pubblicata nel febbraio 2014, apportando ulteriori affinamenti - seppur non strutturali - all'IWA 4, ma con un *timing* perfettibile rispetto alla quinta edizione della ISO 9001, che fu resa disponibile il 15 settembre dell'anno successivo. Alla luce delle rilevanti novità e dei nuovi concetti evolutivi introdotti dalla ISO 9001:2015⁷, si palesò ben presto

Note

¹ Il termine inglese "accountability", ormai divenuto di accezione comune, è da intendersi come il "dovere/obbligo di rendere conto", in coerenza con la definizione di cui al punto 3.9 della stessa ISO 18091:2019 e altre norme pertinenti, a partire dalla UNI ISO 45001:2018 "Sistemi di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro - Requisiti e guida per l'uso"

² Lo storico pacchetto di norme sulla gestione per la qualità, pubblicata all'inizio del nuovo millennio, che ha rappresentato per oltre un decennio il paradigma sul quale sono stati elaborati numerosi sistemi di gestione in varie discipline, oltre che numerose applicazioni settoriali del QMS. Per ulteriori informazioni sull'offerta complessiva ISO nell'ambito dei MSS: bit.ly/ManSysStan

³ Per maggiori informazioni: <http://www.wcfq.org>

⁴ Per maggiori informazioni sulla forma di pubblicazione in questione: bit.ly/DeLiVeRaIE

⁵ Per maggiori informazioni: bit.ly/OrganTecnici

⁶ Per maggiori informazioni: bit.ly/QuAIMaN

⁷ Norma recepita a livello nazionale come: UNI EN ISO 9001:2015 "Sistemi di gestione per la qualità - Requisiti"

l'esigenza di anticipare il processo di revisione della ISO 18091:2014, che iniziò nel luglio del 2016, dunque in largo anticipo rispetto ai canonici 5 anni di vita utile prevista per una norma tecnica. In circa due anni di intenso lavoro, il WG 4 ha dunque licenziato l'attuale ISO 18091:2019, pubblicata da ISO lo scorso marzo. La figura 1 sintetizza il percorso evolutivo della norma in esame.

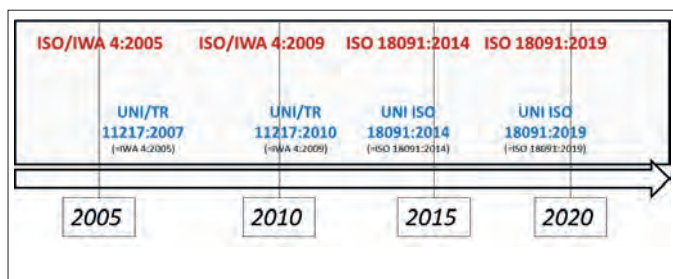


Figura 1 - Timeline dello sviluppo della ISO 18091

Identikit di una norma speciale

Tecnicamente la ISO 18091 è una norma di sistema di gestione (MSS - *Management System Standard*) di tipo B, sviluppata come applicazione settoriale del QMS. Tradotto per i non "addetti ai lavori" ciò significa che:

- rientra nella sempre più ampia offerta normativa ISO in materia di sistemi di gestione, pur non introducendo una nuova disciplina, bensì adottando la ISO 9001 (dunque la disciplina della gestione per la qualità) come architrave per lo sviluppo del modello di *governance* proposto per un governo locale;
- non è stata sviluppata in termini prescrittivi (MSS di tipo A), ma nella forma (come già evidente dal titolo) di linee guida (MSS di tipo B), propedeutiche a una corretta comprensione e declinazione dei principi della gestione per la qualità e dei requisiti del QMS nello specifico campo di applicazione. In tal senso, essa lascia ampi gradi di libertà ai governi locali nella pianificazione e attuazione del proprio QMS, proponendo però spunti e - soprattutto - strumenti innovativi a tal scopo.

In coerenza con quanto sopra riportato, la struttura della ISO 18091, sin dalla prima edizione del "progenitore" IWA 4:2005, è composta da 3 parti fondamentali (vedere anche figura 2):

- una introduzione riportante delle indicazioni generali sull'approccio seguito nello sviluppo del documento, con specifico riferimento alle peculiarità del QMS e alla loro - affatto banale - declinazione nel complesso contesto di un governo locale;
- un insieme di linee guida ai singoli punti della ISO 9001 che, oltre a riportare in calce il testo della norma in appositi riquadri, forniscono delle indicazioni puntuali per calare i singoli requisiti del QMS nelle attività e nei processi tipici di un governo locale;
- un insieme di appendici aggiuntive, divenuto nel tempo sempre più corposo e sfidante, tra le quali spicca una vera e propria milestone, ossia l'appendice riportante il cosiddetto sistema diagnostico di valutazione, a sua volta basato su 39 indicatori specifici a supporto di un'applicazione integrale del QMS in un governo locale.

Mentre le prime due parti costitutive sono comuni a tutti i MSS di tipo B e alle numerose applicazioni settoriali della ISO 9001, proprio nel progressivo sviluppo delle appendici risiede ragionevolmente il principale valore aggiunto della norma, ossia i già citati strumenti innovativi.

Appendice A - "Strumento di valutazione del governo locale per una gestione per la qualità di tipo integrale"

Come già accennato, l'appendice propone un innovativo sistema diagnostico di valutazione, articolato su 39 indicatori, a loro volta suddivisi in quattro macro-aree⁸ e collegati ai 17 obiettivi dell'ONU, oltre che supportati da circa 130 documenti delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni mondiali che si occupano di affari pubblici (per esempio, il WCQ riconosce e promuove l'applicazione di questi indicatori a livello internazionale). Ciascun indicatore è espresso su tre livelli secondo la tipica logica semaforica (RYG - *Red; Yellow; Green*) ed è l'espressione sintetica delle reti di politiche pubbliche che collegano verticalmente i differenti livelli di un governo locale relativi a un determinato territorio. Tali indicatori rappresentano pertanto la politica pubblica espressa in termini di prodotti/servizi che un governo locale è tenuto a erogare e costituiscono un potente strumento di diagnosi e misurazione continua delle prestazioni della *governance*: dall'auto-valutazione da parte dello stesso governo locale, fino a percorsi virtuosi di miglioramento, magari supportati da organizzazioni terze, in una logica di *partnership* pubblico-privato.

Nell'ultima prospettiva è importante notare che il set di indicatori proposto necessita di essere ulteriormente dettagliato in sotto-indicatori, in funzione del contesto legislativo, socio-culturale ed economico-ambientale specifico. Non a caso, in UNI è già stata predisposta la prassi di riferimento UNI/PdR 5:2013 "Amministrazioni Locali - Indicatori delle prestazioni", in via di aggiornamento alla nuova edizione della norma.

Appendice B - "Processi per una gestione per la qualità di tipo integrale"

L'appendice mostra come il governo locale può adottare efficacemente l'approccio per processi (nella sua accezione evoluta di combinazione di ciclo PDCA e *risk-based thinking*) nell'ambito dei propri processi tipici ai vari livelli gestionale, operativo e di supporto. Di fatto, essa ha il pregio di correlare i suddetti processi tipici ai principali punti dell'HLS⁹, e quindi:

- ai corrispondenti punti della ISO 9001:2015 e, di conseguenza, alle linee guida specificate nel corpo del testo della stessa ISO 18091 e ai 39 indicatori specificati in Appendice A;
- a ogni altro MS di "nuova generazione" basato sull'HLS.

Note

⁸ 1. Sviluppo istituzionale per una buona governance; 2. Sviluppo economico sostenibile; 3. Sviluppo sociale inclusivo; 4. Sviluppo ambientale sostenibile.

⁹ *High Level Structure*, la struttura di alto livello elaborata da ISO che stabilisce una terminologia (21 termini e definizioni) e una struttura (7 punti peculiari) comuni per tutti i MSS. Si tratta di un'appendice normativa delle Direttive ISO/IEC Parte 1 (Annex SL) che, a partire dalla sua introduzione (aprile 2012), ha determinato un nuovo paradigma evolutivo per i MSS e un conseguente incremento della relativa offerta tecnico-normativa.

Si veda, ad esempio: "HLS: il nuovo DNA dei sistemi di gestione secondo ISO", G. Mattana, M. Cibien, U&C 1 gennaio 2016.

"I quaderni della qualità - Quaderno 1 - Struttura di Alto Livello e ISO 9001:2015" Nicola Gigante, UNI, dicembre 2015.

FIGURA 2 - EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA DELLE APPENDICI DELLA ISO 18091

UNI/TR 11217:2007 (= ISO/IWA 4:2004)	UNI/TR 11217:2010 (= ISO/IWA 4:2009)	UNI ISO 18091:2014 (= ISO 18091:2014)	UNI ISO 18091:2019 (= ISO 18091:2019)
Appendice A - "Processi tipici per un sistema integrale di gestione per la qualità delle amministrazioni locali"	Appendice A - "Processi tipici per un sistema integrale di gestione per la qualità delle amministrazioni locali"	Appendice A - "Processi per la gestione per la qualità integrale in un'amministrazione locale"	Appendice A - "Strumento di valutazione del governo locale per una gestione per la qualità di tipo integrale"
Appendice B - "Sistema di "check-up" per un'amministrazione locale affidabile"	Appendice B - "Sistema di "check-up" per un'amministrazione locale affidabile"	Appendice B - "Diagnostica integrale, check-up, valutazione e azioni successive per lo sviluppo di amministrazioni locali affidabili"	Appendice B - "Processi per una gestione per la qualità di tipo integrale"
			Appendice C - "Osservatori cittadini integrali"
			Appendice D - "Relazione tra gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (SDGs) e altri sistemi di misurazione e gestione e il presente documento"



L'ultimo punto lascia intravedere una potenzialità della norma come possibile "piattaforma ombrello" all'interno della quale far convergere diverse prospettive e strumenti di gestione, a partire ovviamente da quelli offerti da ISO in materia di sistemi di gestione e di norme di gestione¹⁰.

Appendice C - "Osservatori cittadini integrali"

Per identificare, definire e documentare le esigenze e aspettative dei clienti/cittadini, al fine di rafforzarne la partecipazione, nonché aumentare la trasparenza e l'*accountability* del governo locale, la ISO 18091:2019 promuove l'introduzione di un interessante strumento: gli Osservatori cittadini integrali (ICOs - *Integral Citizen Observatories*). Quest'ultimi si propongono come un luogo di incontro e confronto tra i clienti/cittadini e il governo locale, dei nuovi meccanismi a difesa dell'interesse pubblico che, in particolare se organizzati secondo i 39 indicatori come "linguaggio comune", possono contribuire a:

- misurare e verificare le prestazioni del governo locale dal punto di vista della società, grazie al monitoraggio in campo del sistema, attraverso la raccolta di informazioni affidabili e dati concreti sulle sue effettive prestazioni;
- fornire input al miglioramento continuo attraverso la produzione di commenti, proposte e soluzioni a problemi pubblici, attraverso l'interazione diretta tra la società e la classe politica.

Appendice D - "Relazione tra gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (SDGs) e altri sistemi di misurazione e gestione e il presente documento"

Una ulteriore innovativa appendice che illustra come il modello diagnostico specificato in Appendice A possa essere correlato, in maniera semplice e proficua, con altri sistemi di valutazione, a partire dai già citati SDGs nonché ai diritti umani dell'ONU.

Si tratta di una novità nell'intero panorama tecnico-normativo ISO, che

assume una rilevanza strategica alla luce dell'imponente lavoro - avviato sia a livello ISO che UNI - di mappatura dell'intera offerta normativa a fronte degli SDGs e corrobora la visione della ISO 18091 come piattaforma espressa in precedenza.

Conclusioni

Allo stato attuale, la ISO 18091 è l'unica norma tecnica disponibile nel panorama ISO - e in tutto il mondo - sviluppata per fornire ai governi locali, su scala internazionale, un approccio coerente alla gestione per la qualità. La norma mira a tradurre il linguaggio tecnico (ma al contempo universale) della ISO 9001 in un linguaggio accessibile per coloro che operano nella pubblica amministrazione con una formazione politica e governativa, favorendo lo sviluppo di una gestione integrale di tutti i processi necessari affinché un governo locale possa essere considerato affidabile, *accountable* e credibile. Questi processi sono indispensabili per formulare politiche e fornire prodotti/servizi in modo stabile e con risultati prevedibili, secondo logiche di sostenibilità e inclusione.

La norma si configura pertanto come uno strumento di straordinaria efficacia per tutti quei governi locali alla ricerca di modelli e approcci di *governance* evoluti, che mirino al miglioramento continuo della qualità e affidabilità dei prodotti/servizi offerti ai propri cittadini. In tale ottica, la ISO 18091 può diventare la piattaforma "ombrello" attraverso la quale gestire e governare lo sviluppo sostenibile e responsabile di un territorio, in accordo all'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, sfruttando al contempo le molteplici sinergie con gli strumenti tecnico-normativi offerti dal sistema della normazione.

Marco Cibien

Funzionario Tecnico Direzione Normazione UNI

Pietro Marcaccio

Coordinatore UNI/CT 016/GL 40 "Qualità nei servizi"

Note

¹⁰ Si tratta della traduzione del termine inglese "*management standard*", definito nelle Direttive ISO/IEC, che si riferisce a norme riguardanti aspetti gestionali trasversali e impattanti, quali la ISO 26000:2010 sulla responsabilità sociale delle organizzazioni e la ISO 31000:2018 sulla gestione del rischio.

AN EVOLVED MODEL OF GOVERNANCE FOR THE PA

ISO 18091 is the only standard designed to provide a consistent approach to quality management for local governments, on an international scale. This document provides guidelines for local governments on understanding and implementing a quality management system that fulfils the requirements of ISO 9001:2015, in order to meet the needs and expectations of their customers/citizens and all other relevant interested parties, by consistently providing them with products and services. It promotes the implementation of a quality management system in a responsible and accountable manner, through the application of ISO 9001 on a comprehensive basis. More details in this article.

