

# Un modello evoluto di governance per la PA. Ai confini della gestione per la qualità

di Marco Cibien e Pietro Marcaccio

Come anticipato nel precedente articolo<sup>1</sup>, la ISO 18091, in particolare nella sua ultima edizione 2019, rappresenta un modello di *governance* evoluto per tutti quei governi locali che intendono intraprendere un percorso virtuoso, basato sulle logiche contemporanee di *accountability*, sostenibilità e inclusione. Si è introdotto, inoltre, il concetto secondo cui la tale norma si presta a essere una potente piattaforma nella quale far convergere diverse prospettive e strumenti di *management*. Questo si evidenzia nella storia evolutiva della stessa ISO 18091 e delle norme di sistemi di gestione (MSS - *Management System Standard*) di matrice ISO. Più precisamente: nell'adozione del sistema di gestione della qualità (QMS - *Quality Management System*) come architrave per sviluppare un modello integrato di *governance* per la pubblica amministrazione (oggetto del presente articolo) e nella transizione dallo storico modello Vision 2000<sup>2</sup> al nuovo approccio basato sull'HLS (*High Level Structure*), come nuovo paradigma per i sistemi di gestione presenti e futuri (oggetto del successivo contributo).

## La gestione per la qualità come modello di governance evoluto

Che la gestione per la qualità sia la disciplina di *management* più radicata nella storia dei MSS sviluppati da ISO (e non solo) è un fatto incontestabile. Lo dicono i numeri della ISO 9001: l'indiscusso *best-seller* della normazione. Lo attestano il numero delle certificazioni rilasciate su scala globale: oltre un milione, di cui una quota parte rilevante nel nostro Paese<sup>3</sup>. Lo conferma la "eredità culturale" di cui il QMS è indiscusso portatore, non solo fra gli "addetti ai lavori" della normazione, ma anche a livello socio-economico, dove concetti come "focalizzazione sul cliente", "approccio per processi", "miglioramento continuo" e - più di recente - comprensione del contesto e *risk-based thinking*, sono divenuti nel tempo un patrimonio condiviso. Forse meno scontato è capire le motivazioni che, sin dall'elaborazione del IWA 4:2005, hanno portato ad ancorare la norma in esame al QMS, seguendone ovviamente le evoluzioni nel tempo. In effetti, osservando la crescente offerta ISO in materia di MSS e di "norme di gestione"<sup>4</sup>, non sarebbero mancati altri possibili riferimenti tecnico-normativi per sviluppare una *governance* evoluta per la pubblica amministrazione. Ad esempio, la ISO 26000:2010<sup>5</sup> è stata la prima norma a definire il concetto di *governance*

di un'organizzazione, collegando quest'ultimo a sette temi fondamentali della responsabilità sociale, mentre, più di recente, è stato istituito un apposito Comitato tecnico, l'ISO/TC 309 "*Governance of organizations*", con il precipuo scopo di sviluppare dei MSS<sup>6</sup> e una linea guida generale a supporto della *governance* delle organizzazioni<sup>7</sup>, chiarendo altresì il legame tra tale concetto e quello di *management*.

Ma allora, a maggior ragione, perché proprio il QMS? Seguono tre possibili argomentazioni a riguardo:

- l'obiettivo primario del QMS è duplice: assicurare una regolare fornitura di prodotti e servizi conformi (ai requisiti del cliente e ai requisiti cogenti applicabili) e accrescere - su base continua - la soddisfazione del cliente. Posto che quest'ultimo sia il cittadino (non a caso nella ISO 18091 si parla di cliente/cittadino<sup>8</sup>), è evidente che anche il governo locale possa essere modellizzato come un'organizzazione (anche assai complessa) che eroga un insieme (spesso molto esteso) di prodotti e servizi, dei quali risponde (ai propri clienti/cittadini) in termini di conformità ai requisiti specificati (per via legislativa e/o in risposta a esigenze della sfera pubblica) e di "qualità"<sup>9</sup>.
- Come già accennato, la ISO 9001 rappresenta un modello di MSS ampiamente consolidato e validato nel tempo, da differenti tipi di organizzazioni e in molteplici settori, tanto da essere considerata la "madre di tutti i sistemi di gestione"<sup>10</sup>. In tal senso, l'adozione di una "cultura della qualità" nei governi locali dovrebbe essere agevolata quanto meno dalla rete di relazioni già in essere, a partire ad esempio da quelle relative alla catena di fornitura (*supply chain*).
- I sette principi di gestione per la qualità (QMPs - *Quality Management Principles*<sup>11</sup>) alla base del QMS, più che mai nell'attuale formulazione di cui alla ISO 9000:2015<sup>12</sup>, risultano del tutto compatibili e complementari alle già citate, ineludibili logiche di *accountability*, sostenibilità e inclusione che caratterizzano la ISO 18091:2019.

Un ultimo aspetto non riguarda il QMS in quanto tale, bensì la sua ultima declinazione: la ISO 9001:2015. In effetti, la quinta edizione del *best seller* della normazione rappresenta un punto di svolta rispetto al precedente paradigma rappresentato dal modello Vision 2000, e ciò è in massima parte riconducibile all'adozione dell'HLS e dei "concetti evolutivi" a esso correlati. Questo inedito *framework* (terminologico e strutturale) comune a tutti i MSS di "ultima generazione" ha determinato, nel corso degli ultimi anni, un vero e proprio nuovo approccio al modo di intendere e applicare i sistemi di gestione di matrice ISO: il cosiddetto "approccio basato sull'HLS". Alla luce delle sue numerose implicazioni, quest'ultimo aspetto sarà oggetto del prossimo contributo alla presente serie di articoli sulla ISO 18091:2019.

### Note

- <sup>1</sup> "Un modello evoluto di governance per la PA", M. Cibien, P. Marcaccio, U&C novembre/dicembre 2019.
- <sup>2</sup> 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: <https://www.iso.org/management-system-standards.html>
- <sup>3</sup> Secondo il recente ISO Survey 2018, il numero totale di certificazioni rilasciate a fronte della ISO 9001 è pari a 878 664 a copertura di 1 180 965 siti. Di queste ben 87 794 sono riconducibili all'Italia (secondo Paese al mondo dopo la Cina), a copertura di 125 994 siti.
- <sup>4</sup> Si tratta della traduzione del termine inglese "*management standards*", 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.
- <sup>5</sup> Norma adottata a livello nazionale come: UNI ISO 26000:2010 "Guida alla responsabilità sociale".
- <sup>6</sup> Si tratta dei sistemi di gestione della *compliance* (UNI ISO 19600:2016 "Sistemi di gestione della conformità (*compliance*) - Linee guida"; norma attualmente in revisione per divenire la futura ISO 37301) e della prevenzione della corruzione (*anti-bribery*) (UNI ISO 37001:2016 "Sistemi di gestione per la prevenzione della corruzione - Requisiti e guida all'utilizzo"), a cui si andrà a sommare il progetto relativo al processo di segnalazione (*whistleblowing*), futura ISO 37002.
- <sup>7</sup> Si tratta del progetto ISO 37000 "*Guidance for the governance of organizations*".
- <sup>8</sup> Si tratta della traduzione del termine inglese "*customer/citizen*", espressione ricorrente nella norma.
- <sup>9</sup> Secondo la ISO 9000:2015, punto 3.6.2, la "qualità" è appunto da intendersi come il "grado in cui un insieme di caratteristiche intrinseche di un oggetto soddisfa i requisiti".
- <sup>10</sup> A partire dalla pubblicazione della Vision 2000, in virtù del suo successo, il QMS ha costituito il "modello base" per la formulazione di numerosi altri MSS di matrice ISO. La ISO 9001 è inoltre il MSS che presenta il maggior numero di applicazioni settoriali.
- <sup>11</sup> 1 Focalizzazione sul cliente; 2 *Leadership*; 3 Partecipazione attiva delle persone; 4 Approccio per processi; 5 Miglioramento; 6 Processo decisionale basato sull'evidenza; 7 Gestione delle relazioni (ISO 9000:2015, punto 2.3).
- <sup>12</sup> Norma recepita a livello nazionale come: UNI EN ISO 9000:2015 "Sistemi di gestione per la qualità - Fondamenti e vocabolario".



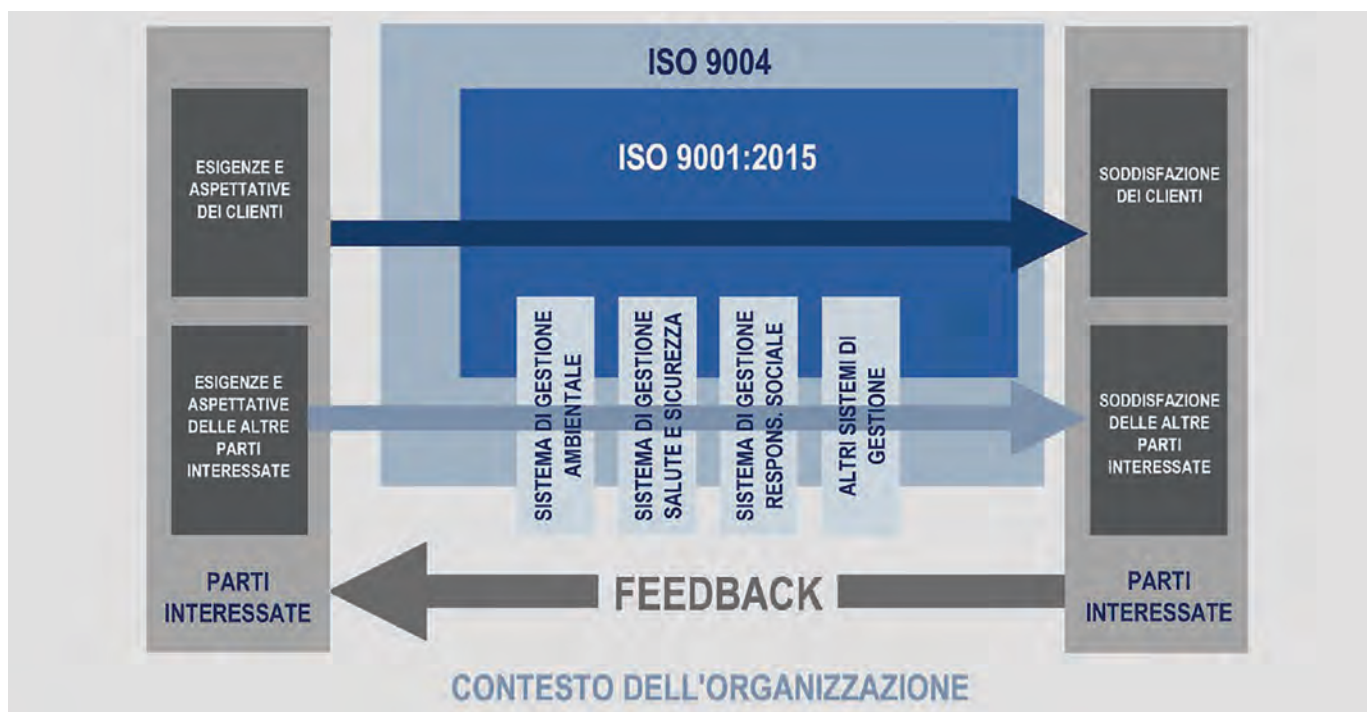


Figura 1 - La ISO 9001:2015 (e la ISO 9004) come piattaforma per un "sistema di gestione della sostenibilità"<sup>10</sup>

### Il concetto di "sistema di gestione per la sostenibilità"

Sempre a supporto della tesi iniziale, alle considerazioni precedenti riteniamo opportuno sommare un ulteriore, pregnante contributo, ossia quello formulato da N. Gigante, nella collana UNI "I Quaderni della qualità"<sup>13</sup>. Il ragionamento parte dal constatare che la ISO 9001:2015 - come conseguenza dell'adozione dell'approccio basato sull'HLS - considera il soddisfacimento delle "esigenze e aspettative delle parti interessate rilevanti" come una condizione necessaria per conseguire e accrescere la soddisfazione del cliente. Pertanto, nella misura in cui determinate istanze provenienti da tali parti interessate sono:

- percepite dal cliente come un valore (anche indirettamente) associato al prodotto/servizio fornito/erogato;
- ascrivibili a una specifica disciplina di *management* (si pensi a istanze di natura ambientale, di salute e sicurezza sul lavoro, di sicurezza delle informazioni, di *compliance*, ma anche di responsabilità sociale);

ebbene, esse rientrano pienamente nel perimetro (ossia, nel campo di applicazione, *scope*) del QMS dell'organizzazione.

In tale prospettiva, il QMS, nella sua funzione primaria di strumento per rispondere alle richieste del cliente e aumentarne la soddisfazione, diviene in definitiva il naturale punto di convergenza di diversi strumenti e prospettive gestionali.

Inoltre, al crescere del numero di istanze (e conseguenti strumenti e prospettive gestionali da attuare in risposta a esse) che confluiscono nel QMS e della volontà di estendere la prospettiva di quest'ultimo al più ampio numero di "parti interessate rilevanti", si palesa "asintoticamente" la visione del QMS come piattaforma sulla quale edificare un "sistema di gestione per la sostenibilità"<sup>14</sup>.

Si noti infine che quest'ultima prospettiva associata al QMS:

- tende a coincidere con quella proposta dalla ISO 9004, norma che da sempre rappresenta l'estensione della ISO 9001 e la "avanguardia" del corpus normativo ISO 9000 nel suo complesso. In particolare, la ISO 9004:2018<sup>15</sup> prevede il soddisfacimento delle esigenze e aspettative dell'insieme delle parti interessate rilevanti come condizione necessaria - in quanto tale - per il conseguimento del "successo durevole" e come componente intrinseca del nuovo concetto di "qualità (*tout court*) di un'organizzazione";
- è del tutto coerente con il concetto di "gestione per la qualità di tipo integrale" espresso nella ISO 18091, ossia quello di un QMS capace di rispondere alla pluralità di esigenze e aspettative del cliente/cittadino e di incorporare il più ampio numero di processi tipici di un governo locale.

La Figura 1 schematizza i ragionamenti sopra esposti.

### Conclusioni

Il legame intrinseco (un vero e proprio "cordone ombelicale") tra la ISO 9001 e la ISO 18091 non è casuale. Si tratta di una scelta consapevole, dettata dalla volontà di far evolvere e di proporre la norma quale piattaforma integrale per la gestione dell'insieme dei processi che, ai vari livelli, caratterizzano un governo locale, abbracciando al contempo le logiche contemporanee di *accountability*, sostenibilità e inclusione. Una scelta altresì favorita dalle peculiarità del QMS e dalla sua intrinseca adattabilità e scalabilità.

È possibile corroborare ulteriormente queste impegnative - e al contempo intriganti - argomentazioni. Lo si può fare andando ad approfondire un ulteriore aspetto, sin qui solo abbozzato: il ruolo determinante (per non dire paradigmatico) che nell'evoluzione della ISO 9001 ha avuto l'introduzione del cosiddetto approccio basato sull'HLS. Un fattore che non esitiamo a definire di tipo "dirompente" (*breakthrough*) e che, proprio nella declinazione del QMS nell'ambito dei governi locali, dispiega in maniera ancor più evidente tutto il suo potenziale innovativo.

**Marco Cibien**

Funzionario Tecnico Direzione Normazione UNI

**Pietro Marcaccio**

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

### AN EVOLVED MODEL OF GOVERNANCE FOR THE PA: ON THE EDGE OF QUALITY MANAGEMENT

*ISO 18091, especially in its last 2019 edition, represents an evolved governance model for all local governments that intend to undertake a virtuous path, based on the contemporary concepts of accountability, sustainability and inclusion. In this perspective, this article deals with the adoption of the quality management system (QMS) as the milestone for developing an integrated governance model for the public administration. More details in this article.*

### Note

<sup>13</sup> Specificatamente nel Quaderno della Qualità n°2 "Fattori del contesto e parti interessate", capitolo "Contesto, parti interessate e sostenibilità", pag. 6-11.

<sup>14</sup> Non a caso, l'Introduzione (punto 0.1) della ISO 9001:2015 inizia con la seguente frase: "Per un'organizzazione l'adozione di un sistema di gestione per la qualità è una decisione strategica che può aiutare a migliorare la sua prestazione complessiva e costituire una solida base per iniziative di sviluppo sostenibile".

<sup>15</sup> Norma recepita a livello nazionale come: UNI EN ISO 9004:2018 "Gestione per la qualità - Qualità di un'organizzazione - Linee guida per conseguire il successo durevole".