

Un modello evoluto di governance per la PA. L'approccio basato sull'HLS

di Marco Cibien e Pietro Marcaccio

Nel presente articolo (terzo di una mini-collana di cinque contributi) approfondiremo un altro tema centrale per comprendere appieno il potenziale innovativo della ISO 18091:2019: l'impatto che sulla norma ha avuto l'adozione del *framework* proposto da HLS (*High Level Structure*), ossia la struttura di alto livello che fissa la terminologia e la struttura comuni a tutte le norme di sistemi di gestione (MSS - *Management System Standards*)² elaborati da ISO.

HLS: cosa, come, perché? HLS "in pillole"

Abbiamo già ampiamente parlato in queste pagine di come l'HLS rappresenti un nuovo paradigma per l'elaborazione dei MSS³. Ai fini del presente articolo è opportuno ricordare che:

- si tratta di un'appendice normativa alle Direttive ISO/IEC⁴ obbligatoria per l'elaborazione di un qualsivoglia MSS;
- definisce una struttura articolata in 10 punti (vedere Figura 1) e una terminologia di 21 termini, comuni a tutti i MSS.

L'HLS è un documento sintetico ma piuttosto sofisticato, se è vero che la sua elaborazione ha richiesto quasi 10 anni di "messa a punto" da parte dei maggiori esperti internazionali, riuniti in un gruppo di lavoro congiunto nell'ambito del *Technical Management Board* dell'ISO.⁵

Il risultato è un vero e proprio "distillato" di conoscenza normativa sui sistemi di gestione (MS - *Management Systems*) che all'obiettivo generale di assicurare la massima coerenza, facilità di attuazione e integrazione tra tutti i MSS di matrice ISO, abbina un chiaro *focus* sull'efficacia di tali sistemi, da intendersi come effettiva capacità di conseguire i risultati attesi e complementarità con gli obiettivi strategici e le reali attività di *business* dell'organizzazione. HLS è quindi un nuovo *framework* in grado di andare oltre il paradigma

ma Vision 2000⁶, in una logica evolutiva - senza cioè generare evidenti discontinuità con il precedente modello, per non spiazzare la vasta utenza dei MSS -, maggiormente compatibile con condizioni socio-economiche più incerte e dinamiche, con realtà organizzative sempre più orizzontali e inclini al cambiamento e, non per ultimo, a MS che insistono su perimetri di applicabilità sempre più ampi. Proprio la ISO 9001:2015 (congiuntamente alla "cugina" ISO 14001:2015 sulla gestione ambientale) ha rappresentato la definitiva validazione "in campo" del paradigma proposto da HLS. Un percorso ancora in divenire, di cui la ISO 18091:2019 rappresenta un altro significativo passo.

Le caratteristiche fondamentali dell'approccio basato sull'HLS

L'HLS introduce un nuovo approccio alla declinazione dei MSS di matrice ISO, proponendosi come una "meta-struttura" alla quale tutti i MS presenti e futuri sono tenuti ad adattarsi, con integrazioni anche significative, comunque facilitate dall'intrinseca natura flessibile e scalabile del documento.

Le caratteristiche fondamentali di tale approccio possono essere ricondotte a tre aspetti generali, dei veri e propri "pilastri" che riguardano il modo di declinare i documenti in esame, ossia:

- visione olistico-adattiva. L'attenzione è posta non solo sugli elementi essenziali del sistema (vedere Figura 1), ma anche sulle relative interrelazioni, nonché sulla sua capacità di continuo adattamento alla variabilità delle "condizioni al contorno" riferibili al contesto in cui è inserita l'organizzazione;
- focus su indirizzi strategici ed efficacia. Al fine di accrescere la rilevanza strategica dei MSS ISO e di rispondere al tema della credibilità delle relative certificazioni, grande è l'attenzione posta sull'allineamento del sistema agli obiettivi di *business* complessivi dell'organizzazione, nonché sulla sua efficacia;
- approccio prestazionale alla definizione dei requisiti. I requisiti del MS sono specificati in maniera tale da privilegiare il "cosa fare" piuttosto che il "come fare", offrendo all'organizzazione una maggiore flessibilità, ma anche responsabilità, nella declinazione dei requisiti stessi in funzione delle sue effettive esigenze e realtà di *business*.

Ma non è tutto, perché in coerenza con questi "tre pilastri", HLS è altresì "portatore sano" di cinque "concetti evolutivi" chiaramente identificabili (vedere Figura 1):

- comprensione del contesto dell'organizzazione. I confini (fisici e virtuali) del MS derivano in primo luogo dalla determinazione del contesto⁷ nel quale opera l'organizzazione e non più da un insieme predefinito di requisiti di natura preminentemente documentale;
- *leadership*. Un nuovo punto norma che racchiude un ampio insieme di requisiti gestionali che vanno dal noto e - sempre indispensabile

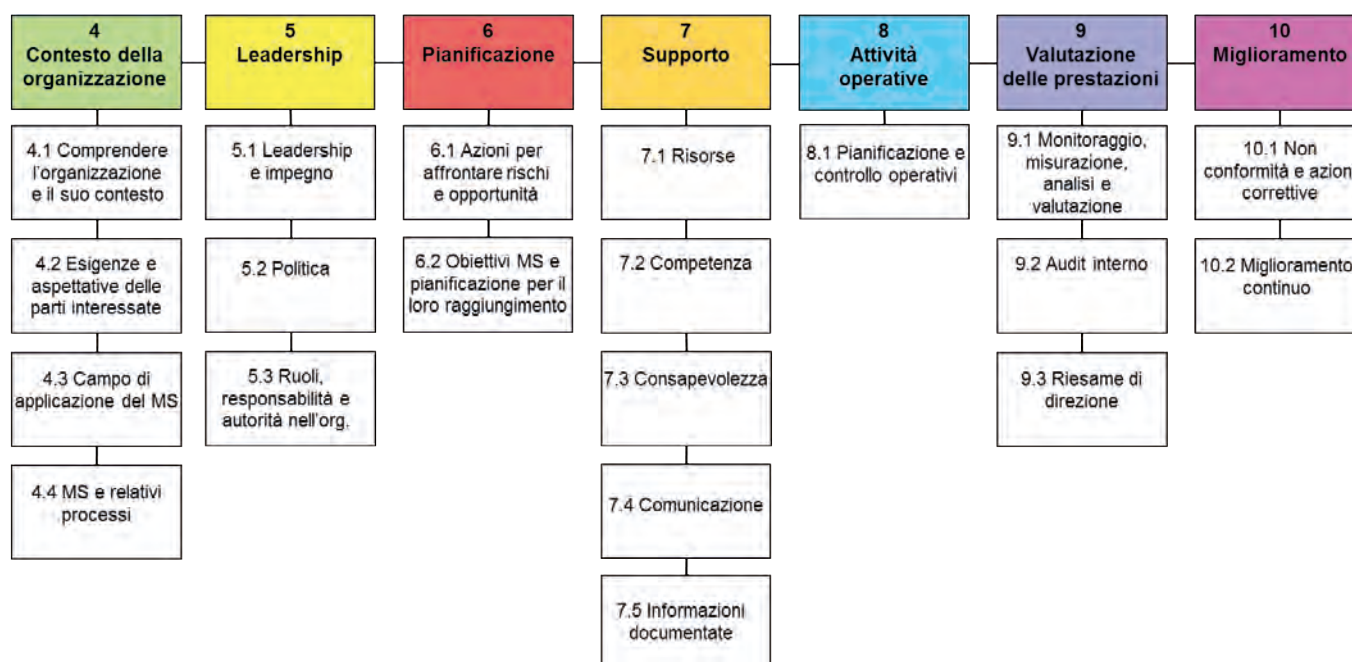


Figura 1 - Struttura di base dei 7 punti specifici dell'HLS

- impegno dell'alta direzione, sino alla definizione della politica del MS e dei ruoli, responsabilità e autorità necessari alla sua effettiva adozione e attuazione;
- approccio basato sul rischio (*risk-based approach/thinking*). A partire dalla fase di pianificazione del MS, all'organizzazione è richiesto di sviluppare la capacità di "affrontare i rischi e le opportunità" correlate al suo contesto e di pianificare delle azioni per gestirli, integrando e attuando quest'ultime nei processi del proprio MS;
- approccio per processi "evoluto". L'approccio per processi consiste nella modellizzazione delle organizzazioni (così come del relativo MS) come "insieme di attività correlate o interagenti che trasformano input in output"⁸ e nell'adozione di una visione sistemica, in grado cioè di valorizzare le interrelazioni tra tali attività. Alla luce della sua natura evolutiva, HLS favorisce l'introduzione di una nuova concezione dell'approccio per processi come combinazione di ciclo PDCA e del suddetto approccio basato sul rischio⁹;
- informazioni documentate. Nell'ambito delle risorse e *asset*, tangibili e intangibili, che supportano il MS, viene introdotto, tra altri, il nuovo concetto di "informazione documentata". Si tratta di un concetto semplice¹⁰ che, privilegiando la trasmissione del contenuto informativo rispetto al mezzo, favorisce un nuovo modo di intendere l'apparato informativo-documentale a supporto del MS, più al passo coi tempi (a partire dall'onnipresente e inevitabile *digital transformation*) e calibrato sulle effettive esigenze dell'organizzazione.

L'insieme delle suddette caratteristiche e concetti evolutivi, unita a una forte interconnessione tra i punti e i relativi requisiti del documento, favorisce lo sviluppo di una "nuova generazione" di MS, dove le organizzazioni sono assimilate a sistemi complessi, in continuo adattamento al proprio contesto di riferimento, focalizzati sul prevenirne i rischi e perseguirne le opportunità, più inclini al cambiamento. Tutti attributi più che desiderabili anche ai fini di una gestione evoluta della pubblica amministrazione secondo logiche di *accountability*, sostenibilità e inclusione.

HLS e ISO 18091:2019: attenzione all'Appendice B!

L'impatto dell'approccio basato sull'HLS sulla nuova edizione della ISO 18091 è evidente: dal consistente insieme di linee guida proposte nel corpo norma, sino all'inedito legame con gli SDGs dell'ONU (Appendice D), passando per la nuova declinazione del modello di valutazione del governo locale e i relativi 39 indicatori (Appendice A), l'intero documento è permeato dal nuovo paradigma. E non si tratta - come si è cercato di evidenziare in precedenza - di semplici adeguamenti terminologici o "cosmetici", ma di un vero e proprio "salto di qualità", un nuovo modo di intendere la natura stessa della norma, con l'obiettivo di renderla più attuale e adattabile (si pensi, ad esempio, alla varietà dei possibili contesti socio-economici, giuridici e politici) e di elevarne il potenziale a effettivo strumento di supporto per una *governance* evoluta dei governi locali (ad ogni livello¹¹, peraltro).

Tuttavia, proprio a causa della natura stessa del documento (che, come espresso sin dal primo articolo di questa mini-collana, rappresenta ragionevolmente la più ambiziosa e pervasiva applicazione del QMS) e dalla sua conseguente, intrinseca complessità, potrebbe essere difficile comprendere, in prima lettura, tutte queste potenzialità e sfaccettature. Serve dunque una "guida nella guida", una "bussola" attraverso la quale orientarsi e comprendere appieno il collegamento e la sinergia tra le varie - e spesso articolate - parti della norma. Ebbene, questa funzione è stata scientemente affidata all'Appendice B della norma che, in estrema sintesi, ha il pregio di:

- porre in relazione i tipici processi di un governo locale, in maniera il più possibile neutra rispetto al livello di quest'ultimo nell'ambito del sistema di governo complessivo (vedere Figura 2);
- inquadrare tali processi secondo una classica categorizzazione tra processi di natura gestionale, operativa e di supporto (vedere sempre Figura 2);
- correlare ulteriormente tali processi con i principali punti norma, nelle logiche del *framework* HLS (vedere Figura 3), con l'obiettivo di trarre massimo supporto e benefico dall'insieme di linee guida specificate nella ISO 18091:2019.

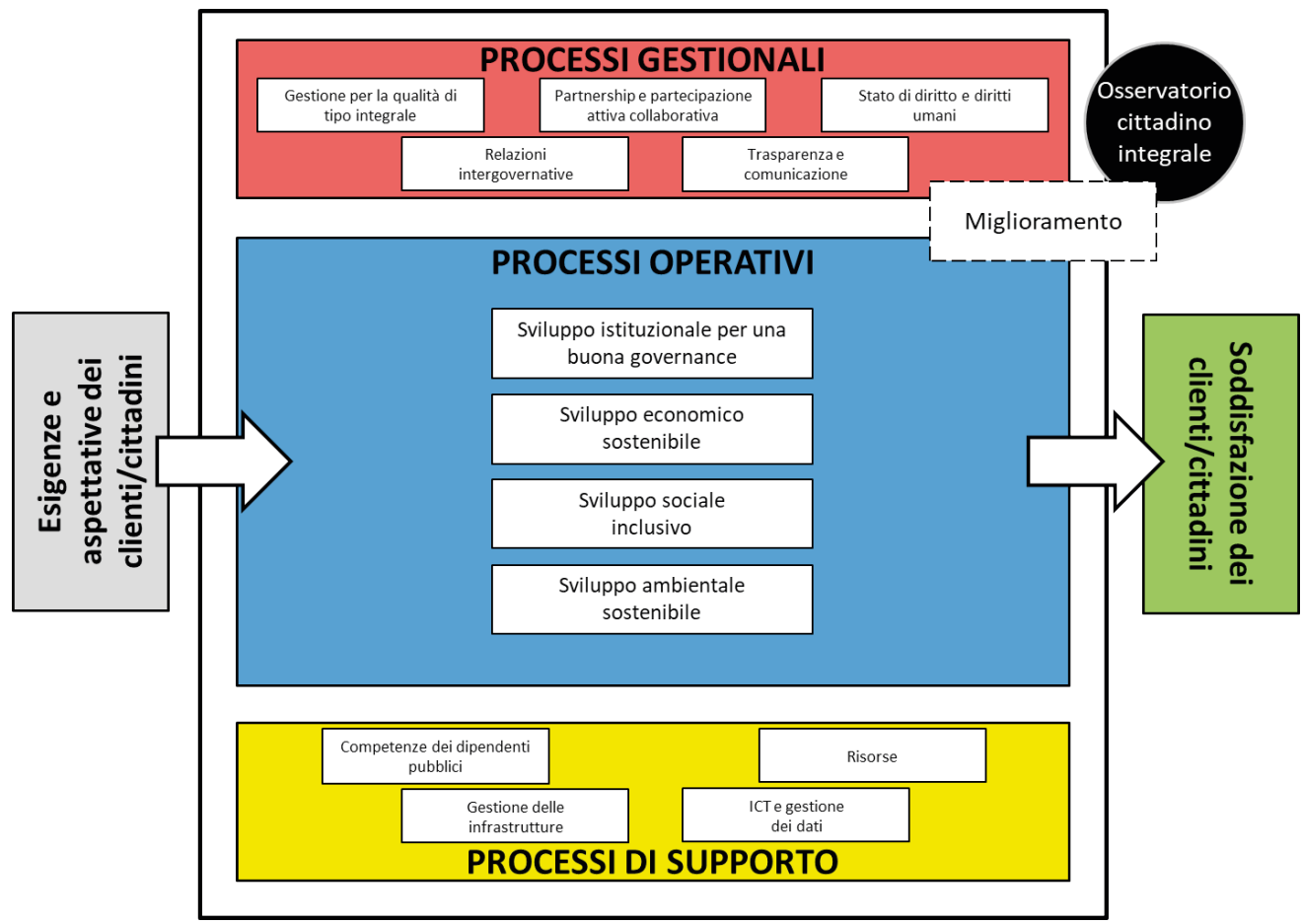


Figura 2 - Esempio di processi tipici di un governo locale per una gestione per la qualità di tipo integrale

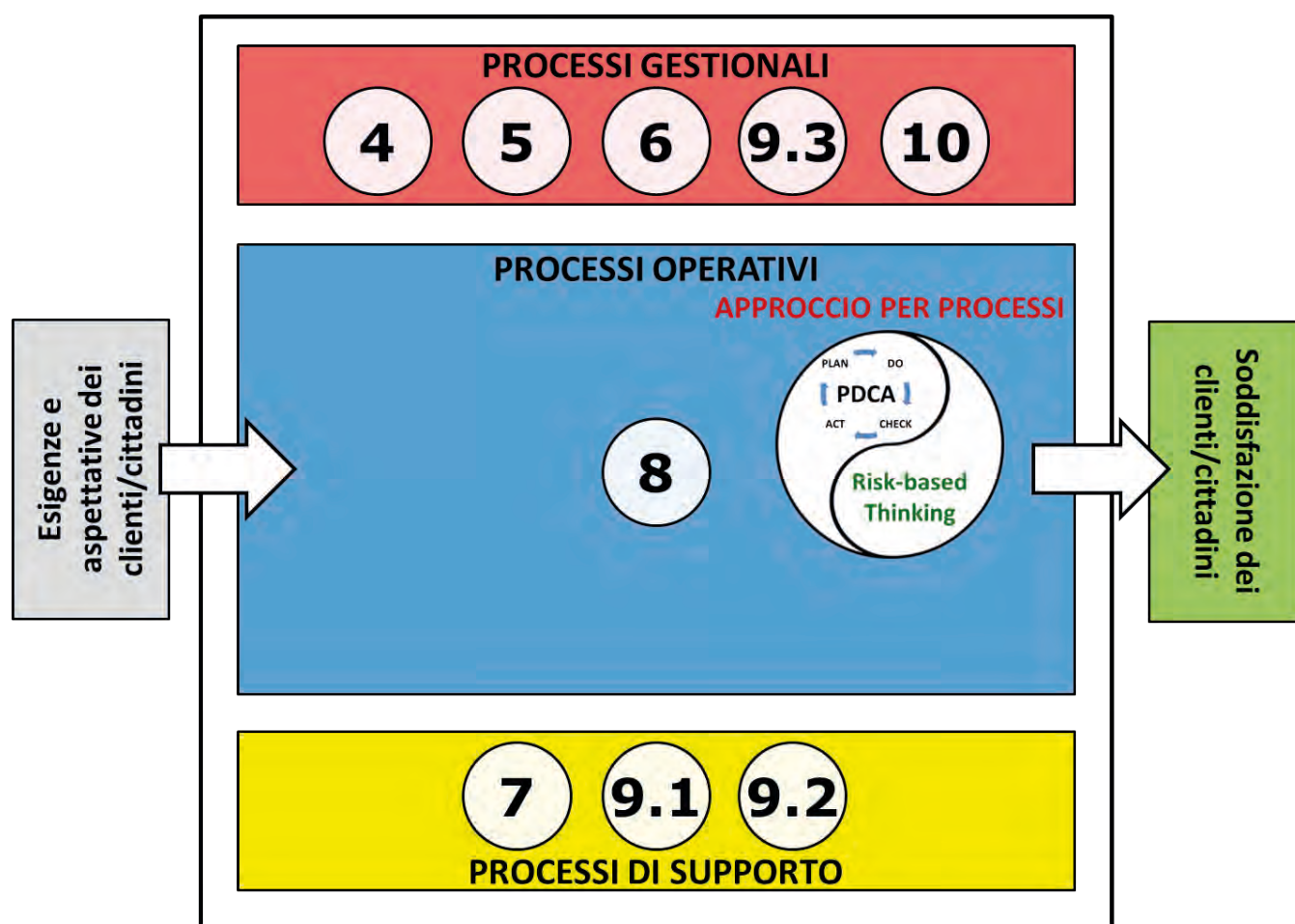


Figura 3 - Relazione tra i processi tipici un governo locale e i principali punti di HLS

In definitiva, l'Appendice B svolge il ruolo di "ponte" tra le varie parti della norma, creando un collegamento logico e applicativo tra le stesse. Spetta ovviamente allo specifico governo locale, in coerenza con il suddetto approccio prestazionale e in funzione del suo specifico contesto, declinare le linee guida della ISO 18091:2019 per intraprendere il proprio - sempre unico e irripetibile - cammino virtuoso verso le migliori prassi gestionali che il sistema della normazione ha attualmente da offrire.

Conclusioni

Una delle "chiavi di volta" per le ambizioni della nuova ISO 18091 quale strumento di *governance* evoluta per la PA risiede non solo nell'adozione del QMS quale asse portante, ma anche nell'aver abbracciato le logiche del cosiddetto approccio basato sull'HLS. Tale binomio (HLS + QMS) rappresenta un'opportunità per tutti quei governi locali che, a qualsiasi livello, desiderano evolvere secondo le logiche di *accountability*, sostenibilità e inclusione, in coerenza con i desiderata dell'Agenda ONU 2030, traendo il massimo beneficio dalle migliori prassi e *technicality* della normazione nell'ambito della gestione per la qualità e dei sistemi di gestione.

Nei prossimi contributi si entrerà ancora più nel dettaglio di tali aspetti e si vedrà inoltre come l'Italia, attraverso l'UNI e grazie al fondamentale contributo di Associazione Qualità Comuni, abbia contribuito in maniera decisamente pro-attiva e originale allo sviluppo della norma in esame.

Marco Cibien

Funzionario Tecnico Direzione Normazione UNI

Pietro Marcaccio

Coordinatore UNI/CT 016/GL 040 "Qualità nei servizi"

Note

- ¹ "Un modello evoluto di governance per la PA", M. Cibien, P. Marcaccio, U&C novembre/dicembre 2019.
- ² "Un modello evoluto di governance per la PA. Ai confini della gestione per la qualità", M. Cibien, P. Marcaccio, U&C gennaio 2020.
- ³ Per ulteriori informazioni: <https://www.iso.org/management-system-standards.html>
- ⁴ Si veda, ad esempio: "HLS: il nuovo DNA dei sistemi di gestione secondo ISO", G. Mattana, M. Cibien, U&C n°1 gennaio 2016.
- ⁵ I documenti quadro internazionali per i lavori tecnico-normativi. Per ulteriori informazioni: <https://www.iso.org/directives-and-policies.html>
- ⁶ SO/TMBG/JTCG-TF 14 "Revision of the High Level Structure for MSS". Per ulteriori informazioni: <https://www.iso.org/committee/54996.html>
- ⁷ 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 (Quality Management System).
- ⁸ Ossia i fattori esterni (ad esempio di tipo economico, tecnologico, sociale, politico, legale, ambientale) ed interni (ad esempio, aspetti riguardanti valori, cultura, conoscenza, governance e prestazioni dell'organizzazione), nonché l'insieme delle parti interessate rilevanti (ossia realmente impattanti sull'organizzazione e sullo specifico MS) e delle relative esigenze e aspettative che insistono sull'organizzazione e vanno tradotte in requisiti per il MS.
- ⁹ La definizione stessa di "processo" secondo l'HLS, punto 3.12.
- ¹⁰ In realtà il merito di questa evoluzione dell'approccio per processi, ancorché presente in HLS, è da ascrivere principalmente alla ISO 9001:2015, punto 4.4.
- ¹¹ "Informazioni che devono essere tenute sotto controllo e mantenute da parte di un'organizzazione ed il mezzo che le contiene" (HLS, punto 3.11).
- ¹² Si pensi, ad esempio, a livello italiano, le differenze che intercorrono tra il governo di una Regione e quello di una Provincia, tra quello di una Città metropolitana a quello di un piccolo Comune.

AN EVOLVED GOVERNANCE MODEL FOR THE PA. THE HLS-BASED APPROACH

The last edition of ISO 18091 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 HLS (High Level Structure), i.e. the framework establishing the terminology and the structure common to all ISO management system standards (MSS), as another key aspect to fully understand the innovative potential of ISO 18091:2019. More details in this article.