

Un modello evoluto di governance per la PA: esperienze e prospettive

di Lucia Bonechi, Marco Cibien, Pietro Marcaccio

In questo articolo (ultimo di una mini-serie di cinque contributi) cercheremo di approfondire il tema di come favorire la diffusione e l'applicazione "in campo" della ISO 18091, quale nuovo possibile modello evoluto di *governance* per la PA, ripercorrendone le caratteristiche: dal peculiare processo di standardizzazione all'adozione del modello HLS, dall'inedito modello di auto-valutazione al legame intrinseco con gli SDGs dell'Agenda ONU 2030. Ma soprattutto, si delinearanno l'insieme di iniziative e le prospettive attraverso le quali l'Italia, attraverso UNI, potrebbe giocare un ruolo di primo piano in materia. Un processo che passa anche dall'imminente trasposizione in norma nazionale della UNI/PdR 5:2013 "Amministrazioni locali - Indicatori delle prestazioni"¹.

ISO 18091: una nuova "piattaforma evolutiva" per la PA

Nello sviluppo della presente mini-serie di articoli sulla ISO 18091, si è cercato di:

- tracciare le peculiarità della norma, dalla sua evoluzione da documento pre-normativo², a norma *tout-court*, portatrice di diverse, audaci innovazioni³;
- evidenziare come essa si configuri, senza tema di smentita, come l'applicazione più ambiziosa e pervasiva del sistema di gestione per la qualità (QMS - *Quality Management System*) secondo il modello ISO 9001, nonché come una potente e flessibile piattaforma sulla quale edificare "asintoticamente" un "sistema di gestione per la sostenibilità"⁴;
- dimostrare come la potenzialità della norma come "piattaforma evolutiva" per la PA sia ancor più avvalorata dalla sua ultima edizione, ossia UNI ISO 18091:2019 "Sistemi di gestione per la qualità - Linee guida per l'applicazione della ISO 9001 nei governi locali", in virtù dell'adozione del cosiddetto "approccio basato sull'HLS"^{5,6}, nonché dal suo legame naturale con gli SDGs⁷.

In definitiva, il percorso di qualità (si potrebbe azzardare di eccellenza) che la norma invita a implementare, denominato anche "gestione per la qualità di tipo integrale", si può sintetizzare in tre attività principali:

1. ragionare e lavorare per processi: attraverso un'applicazione del cosiddetto "approccio per processi evoluto", combinazione di ciclo PDCA e dell'approccio basato sul rischio (*risk-based approach/thinking*);
2. misurare e analizzare i risultati ottenuti: integrando la molteplicità di dati e fonti, facendo perno sulle possibilità offerte dalla *digital transformation* e sul modello di *assessment* e *benchmarking* offerto dalla norma stessa (Appendice A);
3. migliorare continuamente le prestazioni: secondo un approccio pragmatico, basato sulle evidenze raccolte, così come sulla partecipazione attiva della comunità.

Il tutto con un obiettivo ben preciso: favorire lo sviluppo di un nuovo modello di *governance* per la PA, innovativo e virtuoso, ancorato alle migliori prassi tecnico-normative internazionali, alle logiche contemporanee di *accountability*, sostenibilità e inclusione.

L'esperienza italiana e la UNI/PdR 5:2013

Dalle riflessioni precedenti emerge con forza la necessità di imparare a "misurare". Lo stesso Galileo Galilei nel lontano 1600 affermava, con

grande lungimiranza: "Misura ciò che è misurabile e rendi misurabile ciò che non lo è". Misurare significa valutare una grandezza fisica, una dimensione, un livello, ma anche una prestazione qualitativa. La norma in questione, con la sua Appendice A, offre un utile supporto in tal senso e, dal 2009 al 2018, è stata implementata in governi locali di 32 Paesi del mondo. Essa ha avuto particolare diffusione in America del Sud - l'originario IWA 4 fu infatti elaborato su iniziativa messicana - ma è stata applicata anche in Spagna e poi in Italia da alcuni comuni virtuosi. Per quanto riguarda l'applicazione in Messico, Brasile e Spagna si rimanda all'apposito Box 1. In Italia la ISO 18091 è stata sperimentata con successo in alcuni Comuni⁸ attraverso l'utilizzo di PascalGov2030, ossia un Portale *Web* (sviluppato dal Gruppo PascalGov, con il patrocinio dell'Associazione Qualità Comuni) che facilita il processo di auto-valutazione previsto dall'Appendice A della norma e consente di misurare e migliorare le prestazioni del Governo Locale stimolando il miglioramento continuo e favorendo il *benchmarking*.

Lo strumento ha il triplice obiettivo di creare una sorta di "cruscotto di controllo" (*control cockpit*) per consentire:

- ai politici di definire il loro programma di mandato sulla base di indirizzi chiari e misurabili (dunque monitorabili, sia a fini di controllo che di verifica del grado di soddisfacimento delle esigenze e aspettative della comunità);
- ai funzionari e ai dipendenti pubblici di conoscere il modello di *governance* e il sistema di gestione, operando così in modo più consapevole, efficace ed efficiente;
- ai cittadini di verificare che le promesse vengano mantenute.

Esso è inoltre in grado di generare un piano d'azione per trattare, tenere sotto controllo e migliorare i rispettivi indicatori. Il progetto PASCAL-GOV2030 è stato valutato positivamente e inserito nei "100 progetti" premiati del FORUM PA 2019 - "Premio PA sostenibile - II Edizione". Non per ultimo, l'utilizzo del portale PascalGov2030 è gratuito ed è disponibile per tutti i Comuni che ne vogliano fare uso. Lo scorso 12 maggio, l'esperienza del Comune di Loro Ciuffenna è stata presentata alla videoconferenza organizzata da FIDEGOC⁹ "MUNICIPIOS EJEMPLARES ANTE COVID-19: ISO 18091 y planes integrales para atender eficazmente la crisis", dimostrando come l'utilizzo della norma sia stato di supporto e determinante nella gestione delle problematiche relative al COVID-19. Ma è bene ricordare che esiste un altro fondamentale e peculiare strumento, squisitamente nazionale, che facilita l'applicazione della ISO 18091: si tratta della UNI/PdR 5:2013. Tale documento è nato su iniziativa dell'Associazione Qualità Comuni che, in collaborazione con UNI, ha dato vita a un tavolo di lavoro formato da esperti provenienti sia dal mondo accademico, che da varie amministrazioni locali della Lombardia, della Val d'Aosta e dell'Emilia Romagna. La PdR era nata dall'esigenza di sviluppare uno strumento per la misurazione oggettiva delle prestazioni offerte dalle amministrazioni pubbliche ai cittadini, concetto introdotto dal DL n. 150/2009, altresì noto come "riforma Brunetta". Quest'ultimo prevedeva infatti l'obbligo per le PA di redigere

BOX 1 - ESEMPI DI APPLICAZIONE DELLA ISO 18091

In Messico, la ISO 18091 è stata applicata nei Governi Locali di: Leon, Guanajuato, Aguascalientes, Córdoba, Veracruz, Monterrey, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Torreón, Coahuila, Juárez, Chihuahua. In Colombia a Bogotá; in Botswana a Gaborone; in Spagna a San Fost de Campsentelles, Getafe, Mostoles, Gexto.

Nel 2017 il "SDGs Mandala"^{**}, sistema di valutazione basato sull'Appendice A della ISO 18091, è stato introdotto in più di 5.500 comuni brasiliani e in alcuni comuni tedeschi e algerini, come esperienza pilota per guidare lo sviluppo sostenibile dei propri territori.

In Spagna, il *Global ComPact* ha conferito alla *Fundación Participa* il "go! ODS recognition 2018 for the promotions of the ISO 18091 as the most innovative way to apply SDG 16: Peace, Justice and Strong Institutions".

NOTA* "SDGs Mandala" è stato creato da CNM (*Confederação Nacional de Municípios*, quartier generale a Brasilia), in combinazione come esperienza pionieristica, con UCLG (*United Cities and Local Governments*, quartier generale a Barcellona), con l'Organizzazione mondiale unita dei governi locali e delle città), UNDP (*United Nation Development Program*, quartier generale in Belgio), *Deutscher Stadtetag* (quartier generale a Berlino), FIDEGOC (*International Foundation for Development of Reliable Governments*).

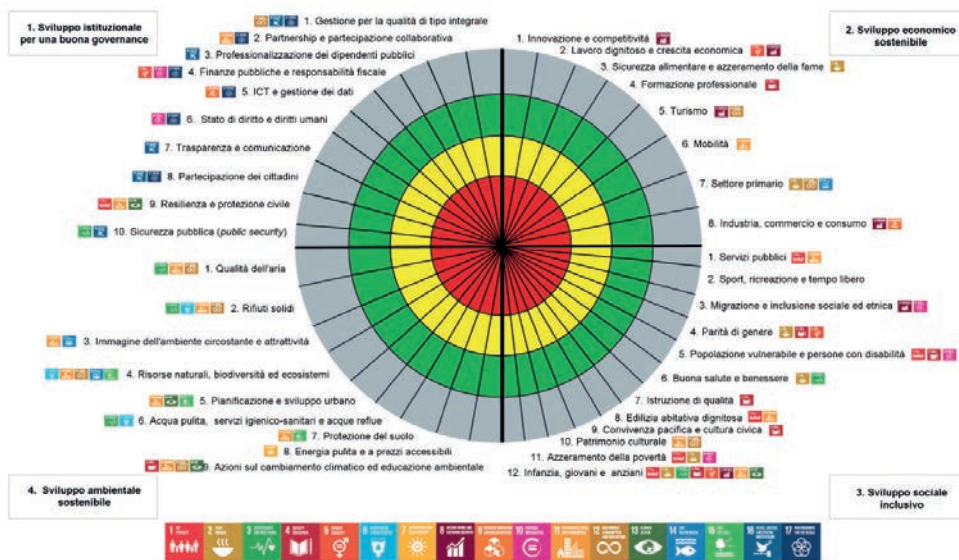


Figura 1 - Strumento di valutazione del governo locale: i quattro temi ed i 39 indicatori

un documento di programmazione triennale chiamato “Piano delle performance”, costringendole a ragionare in termini di definizione di obiettivi che si intendono raggiungere, di risultati attesi e di rispettivi indicatori. A tal fine, la PdR individua e definisce una serie di indicatori numerici particolarmente significativi, a supporto dei 39 indicatori semaforici previsti dall’Appendice A della ISO 18091, per verificare e tenere sotto controllo le prestazioni dei processi e il livello dei servizi offerti dal Governo Locale ai cittadini. Gli indicatori sono suddivisi in base alla tipologia di processo a cui si riferiscono, in sostanziale coerenza con quella che è oggi l’Appendice B della ISO 18091; quindi vengono individuati quelli relativi ai processi di governo, ai processi operativi e ai processi di supporto. Ciascuno dei 60 indicatori individuati, come detto, è correlato ad una delle aree di sviluppo di un Governo Locale affidabile (vedere Figura 1) e, di conseguenza, a uno o più degli indicatori semaforici della ISO 18091 (vedere Figura 2). In definitiva, la PdR 5 si configura come un naturale *add-on* alla norma, che declina in maniera più specifica e coerente al contesto giuridico e socio-economico nazionale. Grazie a questa pragmatica combinazione di documenti tecnico-normativi, una internazionale e uno decisamente *made in Italy*, la PA dispone davvero di un insieme di documenti innovativi, e - soprattutto - direttamente applicabili per valutare e migliorare le proprie performance. Ora l’UNI/CT 027/GL 40 “Qualità nei servizi” è chiamato a effettuare la trasposizione della PdR in norma nazionale, con il compito non soltanto di effettuare l’adeguamento all’ultima edizione della ISO 18091 (emessa successivamente alla PdR) e di tener conto dell’adeguamento legislativo, ma anche di rivalutare la completezza, l’efficacia e l’applicabilità del *set* di indicatori proposto, integrandoli e modificandoli laddove necessario. Ulteriore obiettivo fondamentale da perseguire è quello di verificare il rapporto e le opportunità di integrazione della futura norma con le nuove norme ISO pertinenti rese via via disponibili, a partire dalla serie ISO 37000¹⁰ riguardante lo sviluppo sostenibile e la resilienza di comunità e *smart cities*.

Conclusioni e prospettive

Il presente articolo chiude una mini-serie tematica sulla ISO 18091 che, mai come nell’ultima edizione 2019, si propone come una piattaforma evolutiva per supportare la PA, a tutti i suoi livelli, nelle sfide contemporanee. Le sfide dell’inclusione, della lotta alla povertà e alla disuguaglianza in tutte le loro forme, del cambiamento climatico, di un ritrovato senso di comunità, rispetto e coesione sociale. Sfide ben delineate negli SDGs dell’Agenda ONU 2030, che ci sono imposte dalla nostra coscienza individuale e civile prim’ancora che da raccomandazioni e/o specifiche disposizioni legislative. È per queste ragioni che la piccola, ma determinata *community* che fa capo al GL 40 continuerà, con il supporto di UNI, a promuovere iniziative per la diffusione della ISO 18091, siano essi *webinar*, eventi, formazione, *case study*, sia nazionali che internazionali. Continuate a seguirci!

Lucia Bonechi

Esperta del Tavolo di Lavoro UNI/PdR 5:2013

Marco Cibien

Funzionario Tecnico Direzione Normazione UNI

Pietro Marcaccio

Coordinatore UNI/CT 016/ GL 40 “Qualità nei servizi”

AN EVOLVED GOVERNANCE MODEL FOR THE PA: EXPERIENCES AND PERSPECTIVES

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 National and International activities aiming to foster the adoption of this standard by the PA, with specific reference to the experience gained in Italy on the matter and the upcoming process of transposing UNI/PdR 5:2013 into a National Standard in support of ISO 18091. More details in this article.

Note

- Per maggiori informazioni sulle Prassi di Riferimento UNI e la relativa natura pre-normativa e innovativa: https://www.uni.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8864&Itemid=2857
- Il riferimento è al primigenio ISO Workshop Agreement IWA 4:2005 “Quality management systems - Guidelines for the application of ISO 9001:2000 in local government”
- “Un modello evoluto di governance per la PA”, M. Cibien, P. Marcaccio, U&C novembre/dicembre 2019.
- “Un modello evoluto di governance per la PA. Ai confini della gestione per la qualità”, M. Cibien, P. Marcaccio, U&C gennaio 2020.
- 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 elaborati da ISO.
- “Un modello evoluto di governance per la PA. L’approccio basato sull’HLS”, M. Cibien, P. Marcaccio, U&C marzo 2020.
- “Governance evoluta per la PA. Il modello di valutazione e il legame con gli SDG”, M. Cibien, P. Marcaccio, G. Mattana, U&C giugno 2020.
- Nello specifico: Loro Ciuffenna, Cornate d’Adda, Cernobbio, Bellusco, Cirimido, Rocca di Mezzo.
- Federación Internacional de Gobiernos Confiables. Per maggiori informazioni: <https://www.gobiernosconfiables.org>
- Per maggiori informazioni sulle attività dell’ISO/TC 268 “Sustainable cities and communities”: <https://www.iso.org/committee/656906.html>

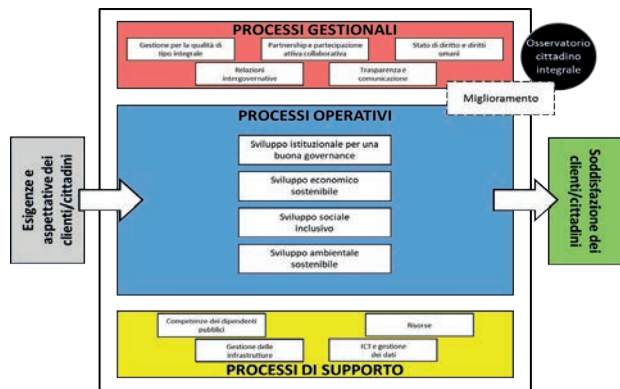


Figura 2 - Esempio di processi tipici di un governo locale per una gestione per la qualità di tipo integrale