

## COME INTEGRARE LE NORME COGENTI E QUELLE VOLONTARIE IN UN UNICO MODELLO DI ORGANIZZAZIONE E DI GESTIONE

A cura di Marco Immordino

Sociologo del Lavoro esperto nella progettazione e valutazione di Sistemi di Gestione per il miglioramento delle performance.

E' possibile gestire una organizzazione attraverso il pieno rispetto della legislazione nazionale, dei modelli organizzativi di compliance e al contempo essere certificati con la norma volontaria ISO 9001? Legalità ed efficienza possono avere una coniugazione razionale o sono destinati ad una convivenza impossibile?

E' difficile dare una risposta esaustiva a queste importanti e complesse questioni in poche righe, tuttavia, se si ha la pazienza e la volontà di analizzare seppure brevemente - ma non in modo superficiale - il pacchetto delle norme volontarie ISO 9000<sup>(1)</sup> e metterle in relazione con le norme cogenti quali: D.Lgs 231/01<sup>(2)</sup>, D. Lgs 81/08<sup>(3)</sup> e il Regolamento (CE) n. 765/08<sup>(4)</sup>, si otterrà qualche spunto interessante di riflessione e si apprenderà che il percorso per allinearsi alle norme cogenti è analogo a quello della certificazione ISO 9001 a patto che, si inquadri il tutto in una relazione coerente e sistemica di gestione organizzativa<sup>(5)</sup>.

E' noto che *produttività* e *legalità* sono aspetti distinti dell'organizzazione, hanno esigenze e obiettivi diversi e, pur presentando precise analogie di gestione e puntuali collegamenti tra loro, monitorare il loro andamento risulta essere assai difficoltoso. Per i manager, infatti, massimizzare l'efficienza delle attività operative, rendere attendibili le informazioni di bilancio e dei dati economici da questi ricavati, ed essere allo stesso tempo conformi alle leggi e ai regolamenti in cui l'azienda è sottoposta non sembra essere un compito proprio facile. *Occuparsi del rispetto delle regole cogenti*, quelle che permettono di verificare se stiamo agendo nella legalità, è cosa ben diversa che *occuparsi di massimizzare l'efficienza produttiva*, per cui non sempre l'una favorisce anzi, molto spesso ostacola l'agire dell'altra all'interno di una organizzazione; quanto più cresce l'insieme dei requisiti obbligatori da rispettare, tanto più l'azione operativa tende a diventare costosa e macchinosa aumentando così la convinzione - ormai troppo diffusa - che, essere efficienti e al contempo rispettare la legalità sia sempre più difficile se non impossibile.

Ma la varietà dei rischi d'origine interna ed esterna che ogni azienda si trova ad affrontare impone di attivare sistemi di valutazioni specifici che, a loro volta, consentono di determinare come dovranno essere gestiti tali rischi individuando ed analizzando al contempo i fattori che possono pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi.

In questa cornice complicatissima tra produttività e rispetto della legalità, tra efficienza e cogenza, si inseriscono le tre norme ISO 9000 che sul piano sostanziale formano un pacchetto che non ha senso concepire in maniera disgiunta.

I criteri e i principi definiti all'interno del modello normativo ISO 9000 sono universali, ciò vuol dire che geograficamente si possono applicare in tutto il mondo a prescindere dalla dimensione dell'organizzazione e merceologicamente si possono applicare a tutti i settori produttivi. Il loro scopo è mettere in regola l'economia garantendo ai mercati ed agli utenti che determinati beni e servizi, presentino lo stesso standard qualitativo a dispetto delle diversità delle regole, che a livello locale ne influenzano la produzione attraverso la definizione di principi generici che l'azienda deve seguire nel suo comportamento interno e nei confronti del mercato.

A molti è noto che tale garanzia si ottiene solo dopo aver sostenuto una serie di controlli sistematici, rigorosi, professionali e soprattutto indipendenti, da parte di un Organismo di certificazione; pertanto, l'organizzazione che sceglie di adottare le norme ISO, garantisce che il prodotto/servizio finale sia conforme ai requisiti che sono richiesti ai fini di una buona qualità dello stesso mettendola in relazione alle esigenze del cliente-utente.

Lo schema ISO sulla carta è, quindi, assolutamente vincente, la sua forza consiste nella possibile applicazione da parte di qualunque attività organizzativa poiché si presenta come un modello assolutamente flessibile, basato su criteri e principi generali e non su rigide prescrizioni di dettaglio.

Tuttavia, a questi indubbi elementi di forza si sono generati sostanziali elementi di debolezza che hanno prodotto non poca confusione; uno fra tutti è proprio l'estrema flessibilità interpretativa dello schema ISO che, a causa anche di comportamenti non corretti di una parte importante di molti addetti ai lavori, ha prestato il fianco a interpretazioni eccessivamente indulgenti e molli della norma, aprendo varchi per imprese che a tutto avrebbero diritto, fuorché ad una certificazione di qualità.

Altro elemento che genera confusione è il ritenere che le ISO 9000 vanno ad incidere sul modo in cui l'organizzazione deve produrre determinati prodotti/servizi, intesa come la somma dei risultati ottenuti rispetto alle risorse utilizzate. (*approccio quantitativo*) Nulla di tutto questo; lo schema ISO si concentra sulla tipologia di controllo del processo operativo attuato, valutando l'efficacia del *comportamento*

*organizzativo* rispetto alla sua capacità di raggiungere i risultati desiderati dichiarati dagli obiettivi (che l'azienda si è data), nel pieno e sostanziale rispetto dei requisiti cogenti o di legge caratterizzati dal principio di territorialità e di specificità del settore merceologico. (*approccio qualitativo*) Il rispetto sistematico delle norme cogenti, all'interno di una norma volontaria, dunque, rafforza la volontà di un'Organizzazione di garantire che il prodotto/servizio finale sia conforme ai requisiti che sono richiesti ai fini di una buona qualità dello stesso.

Per tali motivi, oggi, le ISO 9000 sono il riferimento normativo importante per la qualificazione e selezione dei fornitori e nei contratti tra fornitori e clienti; perché è bene ribadire che la norma ISO è volontaria solo nella sua scelta iniziale di applicare o meno il suo modello il quale una volta introdotto crea per tutti gli interlocutori dell'impresa, vere e proprie obbligazioni giuridiche e non già amichevoli o paternalistici consigli.

A dare forte incisività a quanto sopra riportato attribuendo così alla norma volontaria un ruolo e una funzione tanto preziosa quanto forse insostituibile nel prossimo futuro, è il Regolamento CE 765/2008 che pone norme in materia di accreditamento, vigilanza sui mercati, controlli dei prodotti immessi sul mercato, marchiatura CE e sulla specifica responsabilità di chi immette prodotti sul mercato inclusi gli importatori; individuando al contempo anche gli strumenti opportuni per il rafforzamento del mutuo riconoscimento delle norme tecniche nazionali conferendo in tal modo un ruolo specifico all'istituto di accreditamento.

Il pacchetto legislativo del nuovo Regolamento introduce importanti modifiche su alcuni aspetti chiave dei sistemi economici dei Paesi membri ai quali affida in maniera non univoca la vigilanza del mercato alle strutture dello Stato ma

allo stesso tempo prevede, in modo altrettanto chiaro, che l'attività di accreditamento possa essere svolta da Enti non pubblici e stabilisce norme riguardanti l'organizzazione e la gestione dell'accREDITAMENTO da parte degli Enti preposti ad accertare la competenza degli Organismi di certificazione e ispezione, laboratori di prova e di taratura.

In sostanza il sistema di accreditamento voluto dal Regolamento 765/08, impone norme organizzative e procedimenti diretti a prevenire ogni forma di conflitti di interessi per gli Organismi di AccREDITAMENTO per il loro nuovo ruolo di pubblica autorità in quanto autorizzati dallo Stato a svolgere attività di accREDITAMENTO. Conseguentemente gli Organismi di Certificazione, preposti alla valutazione indipendente delle aziende certificate, saranno vincolati a un maggior rigore soprattutto nella valutazione dell'area cogente delle norme obbligatorie del settore in cui operano le stesse aziende.

Questo nuovo scenario, quindi, non solo riconosce direttamente maggior valore all'attività svolta dagli Organismi di certificazione e ispezione ma indica anche che vi sarà una maggiore attenzione e obiettività nell'interpretare i requisiti normativi applicabili che spesso si sovrappongono ai requisiti cogenti.

Nella pratica ciò vuol dire che i requisiti legali saranno l'elemento centrale della valutazione di un Sistema di Gestione per la Qualità e di conseguenza per le aziende si tradurrà nel favorire al massimo l'adozione di sistemi integrati tra norme volontarie e norme cogenti.

A rafforzare la logica di integrazione fra i vari schemi è il D. Lgs. 231/01 che possiamo definire, senza esagerare, una vera e propria rivoluzione nel diritto d'impresa in quanto introduce nel nostro ordinamento la responsabilità amministrativa degli Enti collettivi: associazioni, società ed enti con personalità giuridica, persone giuridiche, ecc. ecc. per gli illeciti penali commessi a vantaggio o nell'interesse dell'Ente stesso da parte di persone che, direttamente o indirettamente, abbiano operato per suo conto o nell'interesse dell'organizzazione.

Ma il rischio più concreto, vista la vasta giurisprudenza in materia, è data dall'adozione di provvedimenti interdettivi di natura cautelare che si applicano prima dell'inizio del processo come ad esempio: sospensione o revoca di autorizzazioni, licenze e concessioni, esclusioni da agevolazioni, contributi o sussidi e revoca di quelli già concessi.

Il D. Lgs 231/01 è un impianto normativo rivoluzionario per il diritto d'impresa, giacché s'introduce, di fatto, una forma di responsabilità oggettiva per l'azienda. La portata innovatrice del decreto è stata rafforzata negli ultimi tempi, con l'aumento progressivo, in forza di leggi successive al decreto 231, dei reati che fanno sorgere la responsabilità amministrativa dell'Ente e ciò è avvenuto soprattutto dal 2006 al 2008, con l'inserimento nel circuito del 231 dei reati in tema di sicurezza sul lavoro, gestione dei sistemi informatici e antiriciclaggio.

Tuttavia, la possibilità di evitare o ridurre l'applicazione di sanzioni è legata dall'adozione di un Modello di Organizzazione e di Gestione, idoneo a prevenire il compimento di reati da parte dell'Ente, il quale non risponde dell'illecito se prova che ha adottato e attuato, prima della commissione del fatto un Modello conforme alle prescrizioni della normativa penale in vigore, tale quindi da introdurre e documentare un sistema strutturato di riduzione del rischio di commissione di reati.

Ad una lettura più approfondita dei vari articoli del D. Lgs. n. 231/01, il Modello di Organizzazione e di Gestione richiesto, non è nulla di diverso da un'applicazione, tra le tante possibili, del Modello gestionale codificato dalla norma ISO 9001 con delle analogie a dir poco sorprendenti, tanto che un'impresa che abbia

correttamente adottato un modello organizzativo conforme alla legge italiana dovrebbe ritenersi in buona parte matura per il conseguimento della certificazione di qualità.

Con questi presupposti, va da sé che non è più pensabile avere un sistema adeguato di prevenzione dei reati in assenza di un modello gestionale conforme agli standard internazionali ISO 9000, in quanto, il primo non è che uno degli strumenti necessari ai fini della qualità gestionale promossa dallo standard ISO. Allo stesso tempo, sarebbe irragionevole e antieconomico costruire un Sistema di Gestione per la Qualità senza al contempo adottare un modello organizzativo conforme alla legislazione penale.

Vorrebbe dire impegnarsi ad adottare un sistema che obbliga al miglioramento continuo, senza aver garantito il livello minimo della prevenzione dal rischio di commissione di reati. Non vi è dubbio che è un'analogia di cui ancora si devono pienamente rendere conto gli operatori che - va sottolineato - spesso appartengono a due mondi talmente diversi da non rendersi conto di essere quasi identici.

Anche se la fonte normativa è chiaramente diversa - una norma nazionale di diritto penale ed un pacchetto di norme internazionali di carattere volontario, così come anche le finalità e alcuni ambiti di applicazione - il legame che ne risulta è molto forte ed inequivocabile e allo stesso tempo sorprendente.

L'integrazione tra i vari sistemi è possibile nel momento in cui si segue la logica dello schema ISO; al contempo il D. Lgs 231/01 contenendo al suo interno la somma di diversi sistemi di certificazione quali ISO 9001 (come anche ISO

14000) a cui, ognuno dei quali, contribuisce a soddisfare uno o più articoli del decreto stesso, fa sì che non ha più senso parlare di obbligatorietà, quando la possibilità che viene offerta dalla norma volontaria indica la strada necessaria

per impostare un sistema integrato<sup>(6)</sup>.

Pertanto, invece di gestire modelli precostituiti divisi per ogni singolo schema es: un Modello Organizzativo per il D.Lgs 231/01, un Manuale per il Sistema di Gestione per la Qualità, uno per l'Ambiente e così via, seguendo la logica

integrativa dello schema ISO, si può progettare un Modello di Organizzazione e di Gestione unico (detto anche di Governance) che ha la funzione di collettore dei diversi sistemi di gestione già presenti in azienda<sup>(7)</sup>.

Tuttavia, come dimostra la tabella di correlazione (fig 1) il percorso che i manager devono compiere per allinearsi al dettato del D.Lgs. 231/01 è analogo a quello della certificazione di qualità; l'approccio integrativo produrrebbe un impatto minimo sui processi attuati e metterebbe in atto notevoli risparmi economici in termini di ottimizzazione delle risorse e riduzione dei rischi di gestione, di verifica e di mantenimento dei vari sistemi con la possibilità anche di effettuare audit congiunti da parte di Organismi terzi.

Riallacciandoci, dunque, alla tesi iniziale e prendendo seriamente in considerazione la potenzialità della norma ISO 9000 abbiamo dimostrato, seppur in modo generale, che vi sono numerosi collegamenti e reciproche interrelazioni con importanti norme cogenti nazionali quali: D. Lgs. 231/01 e/o D. Lgs 81/08 relativo alla sicurezza del lavoro<sup>(8)</sup>.

Abbiamo anche appreso che gli Organismi di certificazione in base al Regolamento 765/08 saranno sempre più vincolati alla verifica degli aspetti cogenti nazionali; pertanto, considerate le forti analogie tra normativa obbligatoria e volontaria, è ancora pensabile, oggi, adottare sistemi di organizzazione e di gestione in modo separato e non tenere conto, invece, delle possibili riduzioni dei costi dovute all'ottimizzazione delle risorse e riduzione dei rischi?

Gestire l'impresa e i rapporti di lavoro attraverso il rispetto della legislazione nazionale, i modelli organizzativi di compliance e la certificazione ISO oggi non solo è possibile ma anche conveniente a patto che i manager sappiano

intraprendere una seria ed impegnativa promozione del circolo virtuoso del rispetto delle regole che va a facilitare la convivenza tra efficienza e legalità.

*“..l'operare senza regole è il più difficile e faticoso mestiere del mondo”.*

**A Manzoni**

	ISO 9001:2008	D.LGS 231/2001
4.1	REQUISITI GENERALI	ANALISI DEI RISCHI
4.2	REQUISITI GENERALI RELATIVI ALLA DOCUMENTAZIONE	MODELLO 231
5.1	IMPEGNO DELLA DIREZIONE	IMPEGNO DELL'ORGANO DIRIGENTE PER SVILUPPARE IL MODELLO
5.2	ATTENZIONE FOCALIZZATA AL CLIENTE	REATI DI CORRUZIONE/CONCUSSIONE
5.3	POLITICA DELLA QUALITA'	CODICE ETICO
5.4	PIANIFICAZIONE	SVILUPPO DEL MODELLO 231
5.5	RESPONSABILITA' AUTORITA' E COMUNICAZIONE	ORGANISMO DI VIGILANZA
5.5.3	COMUNICAZIONE INTERNA	OBBLIGHI DI INFORMAZIONE NEI CONFRONTI DELL'ORGANISMO
5.6	RIESAME DELLA DIREZIONE	RIUNIONI DELL'ORGANISMO DI VIGILANZA
6.2	RISORSE UMANE	FORMAZIONE SUI REATI E SUL MODELLO 231, CODICE DISCIPLINARE
6.3	INFRASTRUTTURE	REATI INFORMATICI
6.4	AMBIENTE DI LAVORO	REATI IN TEMA DI SICUREZZA DEL LAVORO
7.1	PIANIFICAZIONE DELLA REALIZZAZIONE DEL PRODOTTO	SVILUPPO DEL MODELLO 231
7.2	PROCESSI RELATIVI AL CLIENTE	REATO IN TEMA DI CONCORRENZA E MERCATO
7.4	APPROVVIGIONAMENTO	REATI DI CORRUZIONE/CONCUSSIONE
7.5	PRODUZIONE ED EROGAZIONE DI SERVIZI	CODICE ETICO E MODELLO 231
8.2	MONITORAGGIO E MISURAZIONI	AUDIT 231
8.3	TENUTA SOTTO CONTROLLO DEI PRODOTTI NON CONFORMI	ESITI SUI CONTROLLI SUL RISPETTO DEL MODELLO 231
8.4	ANALISI DEI DATI	ANALISI RISCHI E CONTROLLI

**Fig 1 - Tabella di correlazione.**

**Note:**

(1) Le norme del pacchetto ISO sono una serie di norme e linee guida sviluppate dall'Organizzazione Mondiale per la Standardizzazione (ISO) che stabiliscono le caratteristiche universali del sistema di gestione per la qualità con lo scopo di tenere sotto controllo i processi produttivi indirizzandoli alla soddisfazione delle esigenze delle parti interessate alla qualità finale del prodotto servizio.

Esse si dividono in:

- ISO 9000: descrive la terminologia i principi essenziali dei diversi sistemi di gestione qualità e della loro organizzazione;
- ISO 9001: contiene i requisiti dei sistemi di gestione per la qualità;
- ISO 9004: contiene le indicazioni per il miglioramento delle prestazioni delle organizzazione e, quindi, per l'applicazione efficace, oltre che corretta sul piano formale, dell'ISO 9001.

(2) Il D.Lgs 231/01 ha introdotto nel nostro ordinamento la responsabilità amministrativa degli Enti (persone giuridiche, società e associazioni, pure prive di personalità giuridica ecc.) per gli illeciti penali commessi da soggetti appartenenti all'organizzazione.

(3) Il D.Lgs 81/2008 disciplina in materia di salute e sicurezza sul lavoro; afferma che vi è l'obbligo per il datore di lavoro di valutare anche i rischi da stress lavoro correlato.

(4) Il Regolamento Europeo (CE) 765/2008 recante "Requisiti per l'accreditamento e la sorveglianza sul mercato"; i documenti sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale il 13 agosto 2008.

(5) Se non puoi misurare non puoi gestire. Non vi è controllo senza una precedente pianificazione; senza pianificazione trattasi di una mera presa d'atto di una situazione o misura, non di un controllo.

(6) La Certificazione integrata comporta notevoli vantaggi quali: riduzione dei costi di gestione; riduzione e ottimizzazione documentale; miglioramento della comunicazione e dell'organizzazione con tempi e costi inferiori; la realizzazione di Audit congiunti e riesami combinati; più chiare istruzioni e disposizioni agli operatori.

(7) Sul tema si veda la pubblicazione de: Il Diritto della Qualità. La gestione dell'impresa e dei rapporti di lavoro tra legislazione nazionale, modelli organizzativi di compliance e certificazione. Ed TecnaEditrice.

(8) Sul tema si veda la pubblicazione dell'articolo di E. Montemano: "Modelli organizzativi, sicurezza sul lavoro e norme volontarie: legge e magistratura aprono nuovi orizzonti".