

# Certificazione di Qualità e requisiti cogenti

*Emanuele Montemarano<sup>1</sup> – Emanuele Riva<sup>2</sup>*

## 1. Premessa

La certificazione di qualità è il riconoscimento ufficiale rilasciato alle organizzazioni che applicano correttamente e sistematicamente due diversi gruppi di requisiti. Da una parte, gli obblighi previsti dalla legislazione applicabile e dalla contrattazione collettiva, dall'altra, gli ulteriori adempimenti previsti dalle norme internazionali sugli standard di qualità.

In ogni caso, al di là di ciò che è formalmente necessario ai fini della certificazione – su questo punto ci sono posizioni diverse tra gli esperti di settore - l'attenzione costante ai requisiti cogenti è il più reale e concreto aiuto che i sistemi gestionali forniscono a chi li attua. Se riduce gli inadempimenti alla legge, infatti, la spesa affrontata per la qualità diventa nel tempo un investimento redditizio, giacché si traduce nel taglio dei costi, spesso ingenti, che sono connessi alle irregolarità di gestione (richiesta di pareri a numerosi esperti spesso in disaccordo tra loro, processi civili e penali, procedure sindacali, sanzioni civili, penali ed amministrative, necessità di modifica dei contratti già in essere, accertamenti fiscali e così via).

Il panorama dei requisiti cogenti che interessano gli Istituti è particolarmente vasto, poiché riguarda diversi ambiti normativi – diritto comunitario, legislazione nazionale sul lavoro, norme regionali sull'accreditamento istituzionale, ordinamento scolastico, legislazione socio-sanitaria, norme penali e modelli organizzativi, diritto canonico, diritto proprio dell'Ente Gestore, contrattazione collettiva ed infine tutte le norme applicabili genericamente all'attività d'impresa.

In questa sede, si soffermerà l'attenzione su alcuni soltanto dei requisiti cogenti rilevanti ai fini della certificazione, guardando con particolare attenzione a quelli più direttamente collegati con i corrispondenti punti della Norma Uni En Iso 9001.

## 2. Qualità e legalità

### Sintesi dei requisiti della ISO 9001

#### 2.1 Generalità

La Norma Iso 9001 specifica i requisiti di un sistema di gestione per la qualità quando un'organizzazione desidera accrescere la soddisfazione delle esigenze della propria utenza tramite l'applicazione efficace del sistema, a partire dai processi per il miglioramento continuo del sistema, e l'assicurazione della conformità sia ai requisiti richiesti dall'utenza che imposti dalle norme applicabili, legali e contrattuali.

#### 2.2 Impegno della direzione

La direzione deve dimostrare l'impegno nella elaborazione e nell'applicazione corretta del sistema di gestione per la qualità e nel miglioramento continuo della sua efficacia, in particolare facendosi garante dell'adempimento delle norme e della soddisfazione dell'utenza.

#### 2.3 Tenuta sotto controllo dei documenti

---

<sup>1</sup> Emanuele Montemarano (Avvocato).

<sup>2</sup> Emanuele Riva (Direttore del Dipartimento certificazione e ispezione ACCREDIA e Vice Presidente dell'International Accreditation Forum - IAF).

Deve essere predisposta una procedura documentata che stabilisca le modalità necessarie per assicurare che i documenti di origine esterna – leggi, contratto collettivo, norme tecniche, regolamenti, stampa specialistica - siano identificati e la loro distribuzione sia controllata.

Come può la direzione dimostrare di aver considerato adeguatamente l'importanza di ottemperare ai requisiti del cliente ed a quelli cogenti applicabili?

Certamente non basta, come purtroppo avviene in alcune realtà certificate, predisporre ed aggiornare un elenco delle leggi applicabili al settore - spesso limitato alle norme della famiglia ISO 9000, con l'aggiunta delle norme in tema di sicurezza e privacy. È invece necessario che la direzione svolga un'approfondita analisi di conformità ai requisiti legali applicabili, tanto più minuziosa quanto più l'eventuale violazione sia punita con sanzioni severe (parità scolastica, accreditamento regionale, regolarità del lavoro e dei contratti di appalto, gestione dell'immobile). Anzi, prima ancora di iniziare a predisporre il manuale della qualità è necessario svolgere un audit interno diretto ad individuare tutti gli eventuali inadempimenti alla normativa obbligatoria e le conseguenti azioni da adottare. In caso contrario, si correrà il rischio di costruire un sistema di qualità privo dei requisiti di legalità, il che equivale ad erigere un edificio senza fondamenta.

In particolare, per quanto riguarda il requisito ISO della corretta diffusione interna dei documenti normativi, non è sufficiente la semplice consegna del testo delle norme e del contratto collettivo. Occorre, invece, che siano previste sessioni formative rivolte al personale e dirette ad illustrare le norme applicabili, affrontando i nodi problematici e risolvendo i dubbi interpretativi manifestati dai partecipanti. Nello specifico degli enti ecclesiastici, poi, gli attuali percorsi formativi dovranno certamente riguardare: contratto collettivo, riforma della previdenza complementare, legislazione del lavoro, ordinamento scolastico, legislazione nazionale e regionale del settore socio-assistenziale, sicurezza sul lavoro, norme internazionali sulla qualità, oltre alle ulteriori tematiche che il Gestore riterrà opportuno affrontare.

### **3. Qualità e appalti**

#### **Sintesi dei requisiti della ISO 9001**

##### **3.1 Requisiti generali**

Quando la direzione affida a soggetti esterni alcuni processi rilevanti per la qualità dei servizi, ad esempio sottoscrivendo contratti di appalto o fornitura, deve assicurare il controllo di tali processi, poiché, in sede di certificazione, è comunque re-sponsabile degli standard qualitativi che caratterizzano tali attività.

Nel mondo degli enti ecclesiastici il fenomeno degli appalti è in costante crescita, sia per necessità organizzative, sia per la diminuzione del numero dei religiosi. Il ricorso a tale sistema nasconde notevoli insidie. Le attuali leggi, infatti, prevedono che il committente sia solidalmente responsabile con l'appaltatore per gli adempimenti retributivi, previdenziali e fiscali nei confronti del personale impiegato nell'appalto. La solidarietà, peraltro, per gli enti ecclesiastici, che sono proprietari di beni immobili, è ben più onerosa rispetto alle comuni imprese con un capitale sociale limitato; occorre quindi predisporre un sistema di qualità che prevenga il rischio connesso all'esternalizzazione delle attività. Inoltre, la cessione in appalto determina spesso il peggioramento della qualità effettiva dei servizi, poiché gli imprenditori laici, alla costante ricerca dell'aumento dei propri profitti, non di rado, quando non riescono ad aumentare i prezzi, abbassano i costi di produzione, risparmiando sulle materie prime, sulla competenza del personale o sul rispetto degli adempimenti legali. Il che determina spesso l'insoddisfazione dell'utenza e pesanti sanzioni a carico del Gestore. Come evitare tutto ciò? La risposta più efficace è rappresentata dal sistema qualità, che consente al Gestore di predisporre in maniera adeguata i contratti di appalto e di tenere sotto controllo il comportamento delle ditte appaltatrici e dei loro dipendenti attraverso un rigoroso sistema di verifiche.

Dal punto di vista degli ispettori dei sistemi qualità, ciò comporta che, nelle visite di certificazione, occorre procedere come segue:

- ▶ verificare che l'Istituto abbia correttamente identificato le attività affidate all'esterno;

- ▶ verificare che i contratti di appalto contengano le clausole necessarie per legge, a partire dall'obbligo per gli appaltatori di consegnare periodicamente i documenti che attestano l'adempimento degli obblighi verso il personale (prospetti paga in primis);
- ▶ verificare che i contratti prevedano gli specifici requisiti di qualità dei servizi appaltati ed i relativi controlli effettuati dal Gestore o da professionisti a ciò delegati;
- ▶ verificare che il Gestore abbia svolto, direttamente o tramite professionisti, audit di seconda parte diretti a valutare gli standard normativi e qualitativi dei servizi appaltati, esaminando documenti, presenziando direttamente all'esecuzione delle attività e recandosi altresì presso la sede legale del fornitore. Si pensi, ad esempio, agli Istituti che acquistano pasti dall'esterno senza svolgere periodiche verifiche presso gli impianti in cui i pasti sono preparati: una simile ipotesi è del tutto incompatibile con i principi internazionali di controllo e garanzia di qualità.

Proprio la questione degli appalti, quindi, illumina sulla concreta utilità della certificazione di qualità, ben più di tanti approcci ingegneristici ed aziendalisti che, nella realtà specifica degli enti ecclesiastici, tendono a creare più problemi di quanti riescano a risolverne.

#### **4. Qualità e gestione del personale**

##### **Sintesi dei requisiti della ISO 9001**

#### **4.1 Risorse umane**

Il personale che esegue attività che influenzano la qualità del servizio deve essere competente sulla base di un adeguato grado di istruzione, formazione teorica e sul campo, abilità ed esperienza professionale.

La direzione deve:

- definire la competenza necessaria per il personale, con particolare riferimento ai requisiti minimi richiesti dalla legge per la validità delle assunzioni;
- prevedere percorsi di formazione ed aggiornamento del personale;
- valutare l'efficacia delle sessioni formative;
- garantire un adeguato grado di coinvolgimento del personale;
- conservare le evidenze documentali relative a tutti gli aspetti di gestione del personale.

Il sistema qualità deve fornire due diverse garanzie in materia di gestione del personale:

- ▶ rispetto delle norme di diritto del lavoro, soprattutto da tre punti di vista: assenza di lavoro nero o irregolare – per il quale le attuali leggi prevedono sanzioni pesantissime, fino alla chiusura o alla sospensione dell'attività –, applicazione corretta dei contratti collettivi e controllo sul trattamento dei dipendenti delle ditte appaltatrici;
- ▶ presenza di un'organizzazione interna in grado di garantire un elevato standard qualitativo da parte del personale, che nei servizi è il fattore più rilevante: le fasi in cui ciò si attua sono selezione, formazione, controllo e disciplina del personale.

Queste due esigenze non hanno valore l'una senza l'altra. Un'organizzazione che abbia validi collaboratori ma gestiti in modo irregolare è destinata alla chiusura, ugualmente ad un'altra organizzazione che gestisca in maniera formalmente ineccepibile delle persone incapaci.

#### **5. Qualità e sicurezza sul lavoro**

##### **Sintesi dei requisiti della ISO 9001**

#### **5.1 Infrastrutture e ambiente di lavoro**

La direzione deve definire, predisporre e mantenere le infrastrutture e le condizioni dell'ambiente di lavoro adeguate sia alle previsioni legislative che alle effettive esigenze di sicurezza e comfort del personale e dell'utenza.

L'ispettore che deve concedere la certificazione ISO 9001 o il suo mantenimento, deve valutare la conformità del Sistema di gestione alla norma di riferimento applicabile. Una verifica ISO 9001 normalmente non copre, per estensione e profondità, tutti gli elementi previsti dal D.Lgs. 626/94 e dalle altre norme, anche internazionali, sulla sicurezza. Tuttavia, nei settori che interessano gli enti - scuola, formazione, assistenza, sanità - quanto imposto dalle leggi sulla sicurezza diventa parte integrante del servizio offerto. Dal momento che l'utente è fisicamente presente durante l'erogazione del servizio, il rispetto dei requisiti di sicurezza diventa necessariamente oggetto di audit.

Per quanto riguarda l'ambiente di lavoro, il valutatore deve accertare il rispetto dei requisiti cogenti richiedendo, quando previste, le autorizzazioni che diano garanzia della osservanza dei requisiti minimi dell'ambiente di lavoro necessari per assicurare la conformità ai requisiti dei prodotti (es: autorizzazioni sanitarie o certificati di agibilità di un istituto scolastico).

## **6. Qualità e privacy**

### **Sintesi dei requisiti della ISO 9001**

#### **6.1 Proprietà del cliente**

La direzione deve aver cura delle proprietà del cliente, sia materiali che intellettuali, quando esse sono sotto il suo controllo o vengono a qualsiasi scopo utilizzate.

La riservatezza dei dati è un requisito essenziale dei servizi erogati dagli enti ecclesiastici; come tale, dev'essere verificato in sede di certificazione, per conseguire o mantenere la quale non si possono disapplicare le misure minime di sicurezza, previste dal D.Lgs. n. 196 del 2003 (Testo Unico sulla privacy). Più nel dettaglio, è necessario predisporre ed aggiornare annualmente il DPS (documento che descrive le modalità di gestione degli archivi cartacei ed elettronici, in modo da trattare correttamente i dati personali, giudiziari e sensibili relativi a dipendenti, utenti e fornitori). La mancanza del DPS aggiornato, o la difformità del suo contenuto alla legge, costituisce una non conformità che incide negativamente sull'esito della verifica di certificazione.

## **7. Qualità e modelli organizzativi**

Il D.Lgs. n. 231/2001 ha introdotto la responsabilità amministrativa degli enti per gli illeciti penali commessi da soggetti appartenenti all'organizzazione. In caso di commissione di reati, pertanto, alla pena che colpisce l'autore dell'illecito si aggiunge necessariamente una «pena» per l'ente, che può essere:

- a) una sanzione pecuniaria applicata per quote, in un numero non inferiore a 100 né superiore a 1.000; l'importo di una quota va da un minimo di 238 euro ad un massimo di 1.548 euro;
- b) una sanzione interdittiva, di durata non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni;
- c) la confisca del prezzo o del profitto dell'illecito; se essa non è possibile, può avere ad oggetto somme di denaro equivalenti;
- d) la pubblicazione della sentenza in uno o più giornali indicati dal Giudice, nonché mediante affissione nel Comune ove l'ente ha la sede principale.

L'ente, però, non risponde dell'illecito se prova che ha adottato e attuato, prima della commissione del fatto, un modello di organizzazione, gestione e controllo, integrato da un codice etico che introduca una serie di comportamenti che il personale interno ed i fornitori sono tenuti a rispettare – in caso di violazione, il Gestore potrà attivare il procedimento disciplinare e, per i fornitori, le azioni di inadempimento contrattuale. L'effettività del sistema prevenzionale, da cui dipende la forza esimente del modello di organizzazione, gestione e controllo, è legata alla specificità del modello, che dovrà essere adeguato al tipo di attività svolta da ciascun ente, alle realtà sociali, culturali e logistiche in cui le svolge, alle sue dimensioni, alle sue strutture organizzative, al suo carisma.

La certificazione di qualità, sebbene riguardi un ambito diverso dal modello organizzativo, ha tuttavia con esso molti punti in comune. Si tratta in entrambi i casi di documenti che introducono procedure corrette e buone prassi, con lo scopo di ridurre gli inadempimenti, migliorare la qualità dei servizi, controllare più rigorosamente il personale, soddisfare l'utenza ed evitare le sanzioni sempre più pesanti che le attuali leggi prevedono in capo agli imprenditori.

In un contesto di riorganizzazione degli enti ecclesiastici, reso necessario dalle leggi degli ultimi anni e dalla contrazione del numero dei religiosi, la contestuale predisposizione dei manuali della qualità e dei modelli organizzativi è certamente la strada più conveniente ed efficace per garantire, allo stesso tempo, rispetto delle regole e qualità reale dei servizi.