

# La normazione volontaria nello Stato Comunità

A cura di Alberto Monteverdi – Dirigente Area Comunicazione



*Un modello privatistico al servizio dello "Stato Comunità" ma indipendente dallo "Stato Ordinaro" e dai suoi vincoli, che non permetterebbero di soddisfare le esigenze di flessibilità e di aderenza alle necessità del sistema economico. Inoltre deve essere in grado di accompagnare l'evoluzione del sistema socio-economico verso la nuova economia sociale, più basata sui contratti e sugli accordi consensuali che meramente sul diritto.*

*Queste – in sintesi – le conclusioni alle quali si è pervenuti lo scorso 12 giugno in occasione del convegno "La normazione volontaria nello Stato Comunità", tenutosi presso la sede UNI.*

*Si è trattato di un evento dedicato anche alla memoria di Elio Bianchi, ingegnere, Direttore Normazione e Gestione dell'UNI, motore e fulcro della nostra organizzazione, punto di riferimento per il lavoro di tutti noi. A Elio il nostro affettuoso ricordo in questa occasione – che si ripeterà con cadenza annuale con eventi su argomenti diversi ma sempre di importanza strategica per la normazione - soprattutto per ricordare come il lavoro e l'impegno che lui ha dedicato rimangono nella nostra memoria come un punto di riferimento indelebile.*

*Nel dossier di questo numero della rivista abbiamo quindi raccolto e trascritto gli interventi dei relatori sul tema - voluto dal Consiglio Direttivo dell'UNI – del rapporto tra normazione e istituzioni, per sviluppare idee e proposte per meglio definire, nello scenario europeo e internazionale, il ruolo della normazione volontaria nel modello economico e sociale del nostro Paese. Si tratta di riflessioni sul modo migliore in cui UNI e CEI possono cercare di sviluppare le proprie attività al servizio del*

*Paese nell'ambito della creazione di un sistema di normazione tecnica nazionale e di contribuire alla creazione di un sistema europeo e internazionale nel modo più efficace. Cercando, quindi, di confermare quanto anticipato nel 2010 dal professor Monti nel suo rapporto "Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea" al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, cioè che la normazione tecnica è un architrave del mercato che deve migliorare la propria trasparenza e il livello di consensualità, ma non deve modificare il principio di rappresentanza dei singoli Stati membri tramite gli enti di normazione nazionali, perché è in questi consessi che si sviluppa la vera rappresentatività.*

*A fronte del valore della normazione, che a livello economico è stato quantificato da numerosi studi esteri in una percentuale compresa tra lo 0,3% e 0,8% del prodotto interno lordo e che studi giuridici pongono al centro di una nuova visione del diritto (secondo la quale il carattere volontario e pattizio delle norme concordate nello schema di un'intesa di tipo negoziale costituisce la pietra angolare su cui fondare l'aspetto dinamico del diritto che, in modo più o meno accentuato, caratterizza ogni sistema giuridico. Diventa diritto pertanto anche la norma prodotta non soltanto dall'entità statale, nazionale o sovranazionale, ma anche quella riferita espressamente all'attività di produzione normativa degli Enti di normazione, nati per rendersi interpreti anche di tale dinamismo) va purtroppo contrapposto lo scarso interesse – anzi – la visione contrastante che la Pubblica Amministrazione nazionale sembra*

*avere sulla normazione stessa!*

*In un momento di evidente crisi istituzionale e di sfiducia nella politica, la normazione tecnica, con i principi che ne caratterizzano l'elaborazione e l'approvazione (volontarietà, trasparenza, democraticità, consensualità), è uno strumento per avvicinare l'obiettivo del "legiferare meglio" richiamato dal rapporto Monti già citato. Un richiamo per "regole che funzionino e diano il giusto incentivo all'attività economica" e che può essere perseguito solo dalla precisa conoscenza dei fattori in gioco e dalla consapevolezza del loro impatto economico-sociale che è alla base della normazione tecnica. Purtroppo la prosecuzione dell'attuale equilibrio di bilancio garantito dalla contribuzione pubblica (che si colloca in proporzione equilibrata rispetto al budget totale UNI alla luce del ruolo "sociale" della normazione) è minacciato da un paventato taglio del 70%, indipendente dall'eventuale revisione della spesa al fine di individuare le voci passibili di taglio, per evitare inefficienze e sprechi di denaro...*

*È giusto, quindi, chiedersi se i vertici dello Stato, quando collocano la normazione tecnica tra gli strumenti indispensabili per far crescere l'economia del Paese, ritengano che quella quota di costi non autofinanziata possa essere messa a carico proprio degli "utenti deboli" (PMI, consumatori, organizzazioni sindacali, associazioni ambientaliste...) che la normazione dovrebbe aiutare anziché oberare ulteriormente; il tutto mentre negli altri Paesi europei vengono istituiti o confermati interventi governativi strutturali di sostegno.*

## La normazione volontaria nello stato comunità

L'incontro di oggi è dedicato ad Elio Bianchi, ingegnere, Direttore Normazione e Gestione dell'UNI. Era il motore e il fulcro della nostra organizzazione, il punto di riferimento per il lavoro di tutti noi. Elio era soprattutto un amico, un amico sorridente, franco e fermo nelle sue posizioni, con due grandi passioni: la famiglia, a cui ha dedicato tutto se stesso, l'attenzione e l'amore di marito e di padre con la sensibilità propria del suo profondo spirito religioso; il lavoro, in cui ha riversato tutto il suo impegno e rappresentato lo spirito – quello vero – della sua terra, l'identità del luogo in cui era nato e di cui era orgoglioso. Un uomo giusto, che aveva il sapore delle cose che faceva, come se avesse l'eredità di un compito da trasmettere. Elio sapeva conciliare la famiglia con il lavoro, quale fattore decisivo della qualità della vita e condizione necessaria per una società giusta, coesa e solidale. Lo ricordiamo oggi come esercizio delle proprie responsabilità affettive, lavorative, sociali, civiche. A Elio il nostro affettuoso ricordo in questa occasione – abbiamo deciso di dedicare tutti gli anni un seminario alla sua memoria – soprattutto per ricordare come il lavoro e l'impegno che lui ha dedicato rimangono nella nostra memoria come un punto di riferimento indelebile.

Entrando nel merito: "l'industria italiana arretra nella competizione mondiale, stretta creditizia e bassa redditività frenano le imprese", è l'allarme del Centro Studi Confindustria della scorsa settimana da cui emerge come, negli ultimi 3 anni l'Italia, nella classifica mondiale del manifatturiero, è arretrata dal quinto al ottavo posto.

Un allarme rosso per un Paese che sembra avere il fiato corto e corre sul filo di una destrutturazione economica e sociale.

"Non bisogna rassegnarsi, lo sviluppo e la crescita sono la stella polare" ha detto il Presidente di Confindustria Giorgio Napolitano, commentando i dati.

Il rapporto del Centro Studi Confindustria ricorda come i problemi del nostro Paese sono legati in parte ai nostri handicap (credit crunch; torchio fiscale, burocrazia), in parte al progresso degli altri Paesi (più continenti che stati: Brasile, India...), ma soprattutto dalla carenza di domanda interna che incide sul decremento produttivo e sulla struttura industriale. Una situazione che ha una sola risposta: innovazione e cambiamento, ricerca e sviluppo, diffusione delle nuove tecnologie, nuovi modelli organizzativi.

Il mondo delle imprese italiane però corre su due binari.



Piero Torretta

Chi è dotato di un sistema organizzativo in grado di gestire il cambiamento e chi - soprattutto le piccole e medie aziende (che sono la prevalenza del nostro sistema produttivo) - per evitare un ulteriore indebolimento, si arrocca su un modello a basso costo, bassa produttività, bassa remuneratività e va verso un modello di business che preclude ogni scelta di sviluppo (ci sarà una ragione per la quale in questo Paese vi è una prevalenza di immigrazione di basso profilo professionale e si ha difficoltà ad attrarre i cervelli che hanno invece una propensione ad andarsene: molto probabilmente la carenza di attrattività è legata a una struttura industriale che segue questo tipo di modello anziché un altro...).

In questo scenario si colloca questo incontro, voluto dal Consiglio Direttivo dell'UNI per sviluppare idee, proposte per meglio definire, nello scenario europeo ed internazionale, il ruolo della normazione volontaria nel modello economico e sociale del nostro Paese.

Il titolo del seminario "La normazione volontaria nello Stato Comunità" riprende le riflessioni sviluppate nel dibattito sulle linee politiche strategiche della nostra attività (2011-2013). Vuole essere uno stimolo per meglio definire le potenzialità e gli strumenti che la normazione tecnica volontaria può offrire alla comunità economica, alla società civile, alle istituzioni, per meglio attrezzarsi e meglio rispondere ai problemi della crisi ed alle risposte indispensabili per lo sviluppo e la crescita.

La normazione (standardization è chiamata in altri Paesi e forse correttamente dovremmo definirla anche noi così per evitare il frequente equivoco con la legislazione) è uno strumento al servizio della efficienza ed efficacia del sistema Paese.

Uno strumento per evitare dispersioni, ripetizioni, inutili sovrapposizioni, invasioni di campo ed interventismi che assorbono risorse in eccedenza rispetto a quante ne producano.

Uno strumento per diffondere la conoscenza e stimolare l'innovazione, favorire lo scambio virtuoso delle competenze e delle best practice, attivare i meccanismi del problem solving con cui gli attori economici e sociali, si adattano all'ambiente circostante.

Ha detto un attore della normazione citato nella nuova edizione del libro *Le regole del gioco*: "Fare le norme è un impegno importante. Condividere le esperienze ed i punti di vista con concorrenti, clienti, fornitori, le autorità di controllo non è una decisione facile: ma i risultati che si ottengono autoregolamentando il mercato sono notevolmente superiori a quelli ottenibili ancorandosi su posizioni di chiusura a livello aziendale".

Una testimonianza che è la sintesi più efficace della funzione e delle potenzialità della normazione e del sempre più ampio ventaglio di potenziali utenti e utilizzatori.

Infatti dagli originari e storici "produttori" (prevalentemente la grande industria) interessati a stabilire "tipi unificati per garantire l'intercambiabilità di pezzi, strumenti e macchine al fine di controllare tempi e costi di produzione" (aspetto ancora importante nella attività degli enti di normazione, ma non più esclusivo) oggi l'attenzione (anche per espressa indicazione della Commissione Europea) è indirizzata verso le PMI, le microimprese, le professioni ed i consumatori (utenti), i cosiddetti "soggetti deboli" (sia per limitata disponibilità di tempo, sia per onerosità e debolezza della rappresentanza nella attività normativa).

Un'apertura ed una attenzione che porta con se anche i nuovi obiettivi, la nuova mission, della normazione, che non è più solo il controllo ed il contenimento dei costi, ma è divenuta sempre più quella di "fornire soluzioni" per facilitare punti di incontro ed equilibrio tra i produttori - fornitori di beni e servizi ed i consumatori utilizzatori degli stessi beni e servizi. Secondo Jeremy Rifkin - teorico della terza rivoluzione industriale - "Stiamo entrando nel capitalismo distributivo, dove il rapporto da avversari tra venditore e compratore è sostituito dalla relazione collaborativa tra fornitore ed utilizzatore". È questo il nuovo scenario con il quale la normazione si deve confrontare.

"Fornire soluzioni" per agevolare "scelte consapevoli" del mercato e della società civile. Soluzioni e scelte che, possono essere di grande aiuto alla competitività delle piccole e medie imprese perché aiutano ad elevare la concorrenza dalla mera compressio-



Il tavolo dei relatori: da sinistra Rocco Colicchio, Adarosa Ruffini, Piero Torretta, Ugo Nicola Tramutoli, Sandro Bonomi

ne del costo (spesso a scapito dei diritti), verso una competizione che sappia riconoscere il merito e l'equilibrio del rapporto tra qualità della prestazione e prezzo del prodotto/servizio offerto, per superare i limiti del modello di business del quale parlavamo prima.

Una valutazione che sempre più non si limita al solo oggetto dello scambio ma, come indica la UNI ISO 26000 sulla responsabilità sociale, deve saper tener conto dei diritti umani, dell'ambiente, dell'etica dei comportamenti in cui la concorrenza e la competizione viene esercitata.

Una condizione ben chiara nel business model ISO del 2012 che sottolinea e rimarca l'utilità e il beneficio della normazione (in ogni campo), sia per i produttori, sia per i regolatori sia per i consumatori, perché in ogni campo (gestione dell'energia, tutela dell'ambiente, sicurezza alimentare, servizi sanitari, sicurezza e tutela del lavoro) le norme sono "indispensabili per tradurre le idee e le intenzioni in azioni, per fornire soluzioni, per migliorare le condizioni di vita dei popoli". Una condizione sintetizzata nel motto ISO "confidence has a nickname".

Il quadro normativo chiaro, leggero, prevedibile, condiviso è una condizione imprescindibile per un nuovo "rinascimento economico e sociale".

Semplificare, sburocratizzare, rendere più efficace l'integrazione tra Pubblica Amministrazione, industria, università, mondo della ricerca, società civile, è una condizione per recuperare produttività, competitività, per generare e produrre ricchezza con cui alimentare e sostenere la domanda interna, il cui calo è la prima ragione del decadimento e della crisi del Paese.

Un ambito in cui la normazione, per la sua

capacità di facilitare punti di incontro ed equilibrio tra parti anche fortemente asimmetriche; agevolare scelte consapevoli; sostenere la capacità di autonomia ed indipendenza delle persone; ridurre le aree di incertezza; per il suo ruolo di stimolo e partecipazione degli attori della società civile (produttori, lavoratori, consumatori) allo sviluppo di una autoregolamentazione condivisa, può svolgere compiutamente la funzione richiamata l'altro giorno dal ministro Grilli di "ridurre e contenere la spesa pubblica ridando al privato un pezzo di pubblico".

Una "operazione difficile e delicata e nemmeno indolore" che trova concorde il Presidente di Confindustria Squinzi "una parte non piccola della spesa pubblica serve per apparati burocratici ben maggiori che in altri Paesi. Apparati dannosi con funzioni e competenze duplicate tra diversi livelli di amministrazione che finiscono per paralizzarsi a vicenda", così come il Vicepresidente della Commissione Tajani "tra i maggiori freni della crescita i costi ed i ritardi amministrativi. Con la crisi non ci possiamo più permettere un'amministrazione che ostacoli anziché essere alleata", come se prima ce lo potessimo permettere... comunque con la crisi il dato emerge ancora di più.

Occorre allora realismo e coerenza tra le affermazioni e le scelte.

Non ci pare tale però la decisione di intralciare il flusso delle risorse che la legge destina al sistema della normazione tecnica volontaria per il suo ruolo e la sua attività a livello nazionale, europeo, internazionale.

Non vorremmo che questa decisione, nel ben più complesso approccio della spending review, fosse un palliativo, una specie di antidolorifico che attenua, ma non fa sparire il dolore che torna più forte di prima,

perché nel frattempo si è inciso sulla capacità del sistema di trovare una soluzione diversa ed alternativa, non solo alla dimensione della spesa, ma alla sua efficacia ed utilità.

La standardization (normazione) è uno strumento al servizio della efficienza ed efficacia del sistema Paese. "Il contributo della standardization allo sviluppo economico è pari circa allo 0,7, 0,8% del Prodotto Interno Lordo. Questo è il messaggio centrale dello studio sui benefici economici della standardizzazione che vale solo in Germania ben 17 miliardi di euro". Così si apre il rapporto di Torsten Bahke direttore del DIN - l'ente di normazione tedesco - sulle attività del 2011. Un rapporto che sottolinea come tale beneficio sia stato verificato in molti altri Paesi dove sono stati compiuti studi simili. Studi che hanno evidenziato come il contributo della normazione allo sviluppo dei diversi Paesi vari dallo 0,3 all'1% del PIL. Se in Germania vale 17 miliardi, nel Regno Unito vale di meno però il dato che mi ha colpito è che le Olimpiadi avranno un'incidenza sul PIL UK del 1%, pari a 12 miliardi, a fronte di un investimento pubblico statale di 10: la normazione produce come un'Olimpiade ma con molta meno fatica e investimento!

Il rapporto DIN rimarca inoltre come la standardization riflette lo stato dell'economia che, nelle economie orientate alla competizione globale, esiste una responsabilità a promuovere "norme tecniche armonizzate" per rimuovere le "barriere non tariffarie" ed inoltre che i benefici degli "standard" non si limitano al profilo della competitività delle aziende, ma estendono il loro beneficio a tutta la società, con "effetti positivi in termini di qualità, conformità all'uso, sicurezza, salute, protezione dell'ambiente ed ogni

aspetto della vita quotidiana”.

Analogo contributo al PIL offre la “normalisation” in Francia - sempre 0.8% nel 2011 - il cui ente di Normazione AFNOR nel documento “Strategia francese per la normalizzazione 2011-2015” individua come elementi essenziali della sua attività:

- il focus sulle aspettative degli utilizzatori e delle piccole imprese,
- la necessità che la normazione produca utilità pedagogiche e formative.

Principi che AFNOR intende sviluppare con l’obiettivo di:

- essere un supporto per la competitività dell’economia francese,
- valorizzare i settori pilota dell’economia francese,
- sviluppare documenti normativi sui temi del futuro (mobilità, scienza del vivere, comunicazioni, transazioni finanziarie, città del futuro),
- rispondere alle esigenze di coesione sociale, invecchiamento, sicurezza della società civile,
- stimolare la complementarità della normazione con la legislazione cogente.

Temi che trovano riscontro nelle linee politiche strategiche UNI 2011-2013 e che, per l’aspetto del rapporto tra normazione tecnica e legislazione cogente ci riportano all’argomento centrale dell’incontro di oggi “La normazione volontaria nello Stato Comunità”.

Tra norma tecnica e legislazione esiste infatti un rapporto stretto, a volte inevitabile, ma anche complesso. Sono molti i provvedimenti legislativi (l’ultimo è il D.D.L. sulle professioni non regolamentate) che, in modo generico o con preciso dettaglio, fanno riferimento alle norme tecniche.

Un principio, una sinergia, che è l’essenza del “nuovo approccio” spesso richiamato (a volte invocato) dalle direttive europee “per armonizzare le legislazioni dei Paesi membri su problemi di comune interesse, sia per garantire la libera circolazione dei beni nel mercato unico, sia per omogeneizzare ed uniformare azioni e comportamenti i cui effetti si diffondono ben oltre i confini del territorio in cui sono prodotti”.

Principi richiamati anche nella proposta di Regolamento del Parlamento e del Consiglio del giugno 2011 in cui si afferma che “la normazione è il risultato di una cooperazione volontaria tra industria, le autorità pubbliche, le altre parti interessate che agiscono di concerto in un sistema basato sull’apertura, sulla trasparenza e sul consenso”.

Ma il rapporto tra normazione tecnica e legislazione cogente può essere visto anche come il contributo al miglioramento della percezione partecipativa del cittadino alla



costruzione delle regole del sistema.

In un momento di evidente crisi istituzionale e di sfiducia nella politica, la normazione tecnica, con i principi che ne caratterizzano l’elaborazione e l’approvazione (volontarietà, trasparenza, democraticità, consensualità), è uno strumento per avvicinare l’obiettivo del “legiferare meglio” richiamato dal rapporto Monti del 2010 sulle “strategie per il Mercato Unico”.

Un richiamo per “regole che funzionino e diano il giusto incentivo alla attività economica” e che può essere perseguito solo dalla precisa conoscenza dei fattori in gioco e dalla consapevolezza del loro impatto economico-sociale che è alla base della normazione tecnica.

La normazione, come dimostra l’esperienza dei Paesi in cui il suo ruolo è definito e consolidato da tempo, per il suo contributo a diffondere la conoscenza ed ad abbattere i costi, può essere uno strumento per lo “sviluppo e la crescita”, per “supportare la competitività” dell’industria italiana, qualsiasi sia la sua dimensione, qualsiasi sia il suo campo di attività.

Un contributo che, abbinato agli altri campi di attività individuati dalla normazione europea ed internazionale, non può che avere effetti positivi sulla qualità della vita e sulla coesione sociale del nostro sistema Paese. Un modo efficace per aiutare a contenere la spesa pubblica, stimolare la partecipazione, sostenere l’innovazione e la sua diffusione.

Sono principi sui quali torniamo spesso, ci fanno bene, ci riportano all’interno di quella che è la nostra giusta dimensione e sono alla base delle riflessioni di oggi, che devono riflettere su qual è il modo migliore con il qua-

le il sistema della normazione si deve attrezzare per meglio rispondere alla sua funzione. La citazione di DIN e AFNOR non è stata casuale: al di là del fatto che con il BSI sono i tre principali enti di normazione a livello europeo se non internazionale, sono due modelli diversi; il primo è quello privatistico, dove il riconoscimento ufficiale non mina l’autonomia dell’organizzazione la quale si muove come ente dello “Stato Comunità”, il secondo è quello di ente organico al sistema pubblico, di fatto un’istituzione dipendente dallo “Stato Ordinamento”.

Il tema di oggi è la riflessione sul modo migliore in cui UNI e CEI cerchino di sviluppare le proprie attività al servizio del Paese nell’ambito della creazione di un sistema di normazione tecnica nazionale e di contribuire alla creazione di quella europea ed internazionale nel modo più efficace.

**Piero Torretta**  
Presidente UNI

## Normazione: diritto privato e mondo della libertà

Mi trovo quasi in difficoltà a essere moderatore, io che - in genere - provo quasi sempre, sia quando ascolto, sia quando sono dall’altra parte; anzi, quando sono dall’altra parte, e vedo le persone che ascoltano in silenzio, quasi penso “Ma perché non si ribellano, perché non fanno qualcosa?”

Mi riallaccio alle ultime parole del Presidente, che ha fatto una specie di sintesi di tutto quello che è il campo della normazione: è come se avesse proiettato sullo schermo tutti quelli che sono i tracciati e i percorsi del convegno di oggi. Ringrazio i presenti, anche se gli assenti spesse volte danno dispiacere, perché è forse anche una nostra responsabilità di Enti normatori, dell’UNI e del CEI e di tutte le persone che agiscono intorno ad essi di essere portatori di entusiasmo, per cercare di coinvolgere la società civile sui problemi che possono aiutare a risolvere e dai quali uscire, da quelle che sono le crisi ricorrenti che purtroppo tutte le istituzioni attraversano ciclicamente ed - effettivamente - in questo momento la crisi si fa sentire.

Per quanto riguarda i due modelli, quello del DIN e quello di AFNOR: il DIN è orgoglioso del suo essere ente di diritto privato, ma anche l’UNI è un ente di diritto privato, è un’associazione che ha una personalità giuridica. Durante il corso degli anni - io ormai è una quarantina d’anni che mi trovo nell’UNI - ho assistito anche alla sua rinascita: nel momento in cui non c’erano proprio più risorse

io e l'allora Presidente Elias immaginammo anche un percorso onorevole per la chiusura... ma fu solo un momento di sconforto, invece poi ci rimboccammo le maniche e cercammo insieme di ridare fiato e di ridare respiro al l'UNI e al CEI. Siamo arrivati a questo punto e ne possiamo essere orgogliosi! Lungo questo arco di tempo c'è stato un andamento un po' "a pendolo": si guardava a esperienze estere, si guardava a qualche momento dottrinale e a qualche difficoltà che si attraversava, per cui ogni tanto sorgeva il dubbio o la domanda "Se l'UNI diventasse una istituzione all'interno dello Stato non vivrebbe meglio? senza affanni, sarebbe uno degli Enti che cooperano all'interno dello Stato per fare una delle attività proprie e fondamentali per la vita ordinata di uno Stato, soprattutto all'interno del comparto dell'economia..."

Io mi sono sempre battuto affinché l'UNI conservasse il suo essere associazione di diritto privato perché il diritto privato è il mondo della libertà, è il mondo dei soggetti e ritengo che il ruolo che la normazione italiana si è ritagliato sia validissimo. Ecco perché dico che l'UNI è sicuramente al servizio dello Stato, non dello "Stato Ordinamento" ma dello "Stato Comunità". E' un'associazione della società civile, e noi siamo il momento esponenziale di quello che è la società civile, della sua richiesta/bisogno di essere ordinata, di fare fronte comune davanti alle esigenze della vita economica. Sono, quindi, orgoglioso che l'UNI abbia mantenuto nel tempo questa sua connotazione di associazione di diritto privato e anche per il futuro - questo è un mio auspicio - mi batterò affinché sia conservata questa caratteristica. Io sono un uomo dello Stato, ho fatto tutta la mia carriera al servizio dell'Istituzione e penso di averlo fatto con l'entusiasmo, il rigore e l'impegno che mi era consentito e che era nelle mie possibilità. Però proprio per questo ritengo che lo "Stato Ordinamento" ha una funzione che talvolta comprime o controlla eccessivamente le libere espressioni della comunità civile: la comunità civile ha bisogno invece di libertà, respiro, partecipazione e condivisione, tant'è vero che anche nel mondo giuridico si sta facendo strada il concetto di "diritto mite", cioè il diritto che è partecipato e si basa sulla condivisione. Anche nella Pubblica Amministrazione, il procedimento amministrativo viene, per così dire, a essere "riempito" anche con gli interessi delle parti private, in modo che anche il provvedimento amministrativo sia il risultato di una condivisione, di una partecipazione e di una accettazione da parte di tutti.

La normazione volontaria - nel suo schema e nei suoi meccanismi - è il massimo della de-



Rocco Colicchio

mocraticità, della partecipazione: c'è una consultazione pubblica, una partecipazione, una condivisione, la norma viene non solo accettata e condivisa, ma anche voluta, è il risultato di un confronto serrato tra tutte le esigenze che in quel momento militano ed emergono dalla società civile. Cerchiamo, quindi, di essere orgogliosi di questa nostra connotazione e anche tra le nostre difficoltà che, in questo momento non sono poche, cerchiamo di guardare avanti con fiducia perché noi rappresentiamo veramente una delle parti migliori che ci possono essere nel Paese. E attraverso quella che è la nostra missione, la normazione volontaria e la normazione tecnica, possiamo contribuire alla fase costruens di questo nostro momento che stiamo vivendo, cioè la crescita. Fino adesso abbiamo fatto il contenimento della spesa, sono stati adottati una serie di provvedimenti che hanno indubbiamente cercato di dare respiro ai conti pubblici. Ma ora è venuto il momento della crescita e, in questo momento, la normazione tecnica è necessaria, è per così dire l'ancella fondamentale che deve accompagnare e scandire i tempi della crescita.

#### Rocco Colicchio

*Componente dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas*

### La normazione rappresenta gli interessi socioeconomici del Paese

A Elio Bianchi va il mio omaggio e quello di tutto il sistema normativo italiano per il contributo fornito sia in termini di sacrificio e impegno personale, sia in termini di competenza.

All'assemblea dei soci del CEI ho fatto presente le difficili condizioni attuali in cui la normazione volontaria si trova ad operare nonostante l'importanza culturale ed il valore aggiunto che dà al sistema socioeconomico. È una questione lapalissiana: da 4.000 anni circa si fa normazione, dal Codice di Hammurabi per misurare il grano da mettere nei granai, fino ad oggi per permettere ai più sofisticati dispositivi e strumenti di funzionare in armonia e di corrispondere ai desiderata dell'utente, garantendo affidabilità e sicurezza; innovazioni della cibernetica, le nuove nanotecnologie, le innovazioni nel settore biologico e fisico, etc.

In futuro troveremo un mondo meraviglioso da un punto di vista tecnologico. Ma sarà altrettanto meraviglioso da un punto di vista umano?

Io mi auguro che la norma, oltre a curare l'aspetto tecnico come già accennato dal presidente Torretta, possa avere anche delle caratteristiche che riescano a regolare la parte etica e correggere quelle deviazioni di carattere speculativo tipiche del fenomeno oligarchico che si è sviluppato in tanti anni a partire dalla metà del '500 fino a raggiungere oggi un controllo globale non solo del sistema industriale e commerciale - avvenuto negli anni Novanta con la caduta della separazione operativa tra le banche di affari e quelle commerciali - ma anche delle economie nazionali ed internazionali (raggruppamenti di stati, etc.).

Recentemente, ho partecipato ad un incontro in cui alcuni analisti internazionali hanno inquadrato il nostro paese dal punto di vista dell'affidabilità rispetto al debito.

Hanno fatto un'analisi semplice, un banale sillogismo:

- se per "governare" si intende fare quelle riforme strutturali che i "mercati" richiedono per efficientare il sistema produttivo e favorire un corretto sviluppo sociale compatibile con le risorse disponibili, e nel contempo efficace nel garantire il cittadino consumatore in termini di sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi,

allora possiamo ad oggi affermare che :

- il Governo di sinistra non ha governato, il Governo di destra non è riuscito a governare, il Governo "tecnico" trova ostacoli soprattutto nell'operare riforme nel settore pubblico, là dove si trovano fortissime resistenze al cambiamento e dove le risorse non sono ottimizzate, allora il Paese è ingovernabile!

Se ne deduce che:

- permanendo queste condizioni, la fiducia dei "mercati", che non hanno pietas, si riduce con tutte le conseguenze finanziarie ed economiche che questo giudizio comporta.

Dunque non possiamo più permetterci comportamenti tesi a favorire più i diritti che i doveri, anzi dobbiamo ricordare che spesso i diritti sono la ricompensa di doveri compiuti. Se rivisitiamo la nostra storia recente in termini economici posso affermare – o almeno per me così è stato – che ho ricevuto dalla società molto più di quello che ho dato in termini di valore aggiunto.

Solo una sinergia fra forze economiche e forze culturali e politiche potrebbe portare ad un'etica che sia democraticamente condivisibile.

Sono fermamente convinto che solo norme adeguate e condivise democraticamente possano stabilire quale sia il rapporto tra etica e mercato.

Questo discorso può sembrare filosofico ma ha un preciso riscontro nel nostro operato di liberi enti e comitati di standardizzazione. Infatti, tornando al nostro sistema, mi fa piacere ricordare la collaborazione con l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas per emettere norme condivise – tramite un'inchiesta pubblica democratica – con le quali, sulla base del parere dei produttori e dei consumatori, abbiamo definito le regole tecniche di connessione alla rete elettrica: un modo di procedere che sviluppa ulteriormente il modello della normazione applicandone il risultato all'ambito cogente.

Gli Enti normatori, come ha detto anche Rocco Colicchio, devono essere indipendenti, operare nell'ambito volontario ed essere soggetti di diritto privato, perché così sono più liberi rispetto alle logiche "pubbliche" delle attività dei Ministeri.

La Pubblica Amministrazione – ben presente nel CEI e nell'UNI sia nei loro organi direttivi che nei comitati tecnici con esperti e coordinatori – dovrebbe esimersi dall'emanare con decreti norme tecniche, ma in una logica di sussidiarietà, di integrazione e di supporto qualora volesse rendere cogente una norma volontaria dovrebbe semplicemente decidere di adottarla in un decreto e da quel momento in poi varrebbe tale norma e le sue successive varianti e integrazioni.

Così si eviterebbe di svolgere una dispendiosa attività di aggiornamento tecnico della legislazione per cercare di tenerla al passo con la normazione internazionale.

In tale logica il sistema politico, economico e sociale dovrebbe accettare il principio per cui gli Enti ed i Comitati di standardizzazione - garantiti dallo Stato e volontari - siano i depositari della norma tecnica, rappresentino gli interessi socioeconomici del Paese a livello tecnico europeo ed internazionale perché sono liberi, liberamente voluti dai loro associati, ma al tempo stesso al servizio della Pubblica Amministrazione per elaborare



Ugo Nicola Tramutoli

le norme da essa richieste per favorire la crescita e lo sviluppo del Paese.

La normazione è come una frontiera, una dogana: da un lato c'è l'innovazione e lo sviluppo, cioè le nuove tecnologie; dall'altro c'è il mercato ed i clienti che esso serve, i cittadini e le aziende.

Gli Enti di normazione verificano come in dogana che vi sia un corretto passaporto, determinando se un certo prodotto o servizio risponda a precise norme per poter giungere al cliente finale con le adeguate garanzie di affidabilità in termini di sicurezza e di qualità.

Nella mia esperienza aziendale mi sono tro-

vato nella situazione di poter fare della "normativa aziendale" e, anziché ricorrere alla certificazione, di fare delle omologazioni: ciò è avvenuto per parecchio tempo ma oggi il mondo vuole, giustamente, la libera circolazione basata su documenti tecnici e procedure di verifica condivisi e riconosciuti, messi a punto consensualmente.

Il sistema economico quindi deve essere basato sulle norme tecniche degli enti preposti, sempre di natura volontaria con le giuste eccezioni di richiamo nella normativa cogente evitando - quando la situazione (motivi sociali o di tutela del cittadino) lo giustifichi realmente - quegli eccessi che di fatto possano rendere la stessa norma una barriera tecnica per cui i prodotti "esterni" trovano difficoltà ad essere introdotti nel mercato "interno" in violazione ai principi generali del libero scambio.

A questo bisogna fare particolarmente attenzione, evitando che la normativa tecnica non diventi uno strumento di protezione del mercato.

In conclusione, il CEI ritiene che la normazione debba essere sempre volontaria ed essere svolta da un'organizzazione di diritto privato. Il lavoro della normazione ha un'importanza lapalissiana, per cui le istituzioni dovrebbero apprezzare il valore aggiunto che l'attività normativa costituisce per il Paese.

**Ugo Nicola Tramutoli**

Presidente CEI

## NORME TECNICHE, STRUMENTI DI CONCORRENZA

*Non si può che concordare sul fatto che la normazione sia estremamente mobile ed estremamente alluvionale, caratteristiche proprie delle norme, sia tecniche sia del diritto. Diceva Tamassia, un giurista studioso del diritto romano, che il diritto nasce vecchio, cioè nel momento in cui la norma giuridica nasce è già superata perché la vita nel frattempo è fluita, è corsa avanti: a maggiore ragione la norma tecnica che agisce ancora di più sul momento e sulla realtà concreta che è in continuo movimento!*

*Dalle parole di Tramutoli, abbiamo colto come la norma tecnica sia lo strumento della concorrenza: tenete presente che il valore della concorrenza non è presente nella nostra Costituzione; la parola concorrenza nella nostra Costituzione non c'è. Non solo non c'è ma, quella che noi diciamo essere la norma che fonda la concorrenza e la competitività, cioè l'articolo 41 ("L'iniziativa economica privata è libera") è il frutto di un compromesso tra un'etica di tipo "protestante" e l'etica cattolica del momento storico in cui la Costituzione nasceva. L'affermazione di principio viene poi circoscritta - dai commi successivi dell'art. 41 - con una serie di limiti all'iniziativa privata.*

*Allora, la concorrenza di cui parliamo da dove sorge? La concorrenza viene dall'Europa: nella Costituzione europea la concorrenza è uno dei valori fondanti e fondamentali, con il Trattato Europeo la concorrenza è entrata a formare quella che è la nostra "Costituzione materiale". E le norme tecniche sono gli strumenti attraverso cui la competitività e la concorrenza possono svolgersi in maniera ordinata, non controllata ma resa coerente con il mercato.*

**Rocco Colicchio**

Componente dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas

## Le regole della nuova competitività nella globalizzazione

La storia del mondo ci ha insegnato che l'evoluzione non premia il più forte bensì chi sa adattarsi prima alla realtà circostante. L'evoluzione normalmente premia il più bravo, in particolare premia chi riesce velocemente ad interpretare il cambiamento e farlo proprio. Dimenticare ciò che era prima, saper andare oltre, senza aspettare ciò che verrà dopo, e diventare tutt'uno con esso per vivere pienamente nel presente.

Mai come in questi ultimi cinque anni le economie industrializzate hanno potuto e dovuto confrontarsi con cambiamenti epocali non ancora conclusi.

La Federazione ANIMA, che rappresento, racchiude imprese che hanno nel proprio DNA la capacità di adattare il proprio business al mercato e ai clienti che, sempre, in un dato momento, esprimono esigenze specifiche. Di solito piuttosto articolate, fuori dagli schemi, imprevedibili fino a pochi mesi prima dagli stessi clienti da cui provengono tali richieste. In poche parole sono aziende che, finora, sono state in grado di adattarsi al mercato e ne hanno tratto vantaggio. Tanto che dei 43 miliardi di fatturato aggregato rappresentati da ANIMA, ben il 53% proviene dall'export. Ma, allora, se sono già così brave, in cosa possono ancora migliorare queste aziende?

Certamente nella competitività, intesa in tutto il senso dell'essere azienda, che non ha mai un limite se non quello che ci poniamo o intendiamo superare.

In realtà le nostre aziende, in particolare la PMI, si concentrano completamente sulla qualità dei propri prodotti, troppo spesso trascurando la difesa del proprio know how dalla contraffazione. Qui abbiamo un doppio danno, dato dalla sottrazione di quote di mercato e dalla perdita di credibilità del marchio nel momento in cui un pezzo falso, non rilevato come tale, compromette il funzionamento di un intero processo produttivo. Allo stesso modo, in alcuni casi, la visione di breve termine fa sviluppare progetti ad-hoc non replicabili per le normative adottate in fase di produzione. Affrontare un progetto non replicabile deve essere una scelta consapevole da parte dell'azienda, se viene subito può esporre l'impresa a gravi rischi, ad esempio investimenti che non hanno un ritorno nei tempi previsti oppure non ne hanno proprio.

Il nostro tessuto produttivo ha bisogno di poter ancorare le proprie eccellenze a una struttura di normazione integrata nel sistema nazionale, europeo ed internazionale in grado di operare con cognizione di causa sul fronte

tecnico nella fase di produzione normativa e con altrettanta competenza nella verifica delle sue applicazioni, in Italia e all'estero. Troppo frequente è la latitanza del supporto tecnico italiano nella produzione delle Direttive Europee, ad esempio. Allo stesso modo pare eccessivamente distante il carattere volontario dell'applicazione normativa dalla rigidità dell'amministrazione della Giustizia. Sono solo due aspetti, questi presi in esame, ma che potrebbero ben rappresentare limiti e opportunità della collocazione del contesto normativo attuale nel nostro Paese.

Da imprenditore, posso dire che in questi ultimi dieci anni ho potuto partecipare ed assistere a diversi episodi in cui la debolezza nazionale sul fronte normativo si è tradotta in necessità di adeguarsi allo standard di qualche altro Paese europeo. Mentre io raddoppiavo se non addirittura triplicavo le risorse destinate a modificare i processi secondo nuovi standard, i miei concorrenti potevano continuare a concentrare le risorse delle loro aziende sul presidio dei mercati, sulla ricerca e sviluppo, sulle tecniche per la miglior gestione dell'impresa.

Non siamo cresciuti in questi ultimi dieci anni anche perché siamo stati sempre a rincorrere l'adeguamento del nostro modo di lavorare alle regole di produzione di qualcun altro.

Come già evidenziato nel mio editoriale pubblicato sulla rivista U&C in occasione della mia nomina a Vicepresidente UNI, l'attività normativa è fondamentale per le aziende che vogliono competere. Solo attraverso la definizione di regole certe e condivise è possibile sviluppare una sana crescita di interi settori, a tutto vantaggio delle singole aziende che competono in tutto il mondo.

Nei comparti nei quali siamo leader a livello mondiale non possiamo permettere che le regole del gioco siano definite esclusivamente

da altri Paesi, tra cui fanno da padrone i Paesi del Centro Europa – Germania, Francia, Gran Bretagna e Olanda –, oltre che i Paesi della Scandinavia, che hanno una lunga tradizione in materia. Fare strategia industriale non è solo investire in ricerca e sviluppo ma anche partecipare attivamente alla definizione della stesura di tali regole.

Un Paese come l'Italia perciò ha l'obbligo di dedicare la massima attenzione all'attività normativa. Essa non è mero esercizio accademico, ma rappresenta la base di partenza per sviluppare qualsiasi iniziativa supportata da una ragionevole progettualità. Come Federazione ANIMA, abbiamo sempre puntato su questi aspetti tanto da essere tra i fondatori di UNI nel 1921. L'obiettivo che ci poniamo, oggi come allora, è quello di stimolare le aziende a investire tempo e risorse in questa attività.

In questo contesto, alla domanda se l'UNI debba avere un riscontro governativo o meno, ANIMA risponde che in realtà ciò che è importante per l'industria è che l'UNI – così come il Governo – continui a lavorare bene, senza eccessiva burocrazia, con grande flessibilità e senza essere un costo per le aziende. È importante inoltre che le rappresentanze industriali e di filiera che partecipano alle attività di normazione siano portatrici di interessi comuni per lo sviluppo degli interi settori grazie alla partecipazione di interi comparti e non delle singole imprese. Troppo spesso in passato ci siamo trovati a dover rincorrere fughe in avanti dovute essenzialmente allo sviluppo di approfondimenti legati agli interessi di specifiche aziende. I tavoli di lavoro di filiera sono fondamentali per supportare la crescita e l'interazione tra le rappresentanze e per favorire un'integrazione trasversale a beneficio della crescita stabile nel Paese.

ANIMA crede nell'importanza della normazione tanto da realizzare periodicamente incontri di approfondimento su questi temi dedicati agli operatori del settore, come nel caso della presentazione delle direttive europee ad esempio, ma anche delle istituzioni e del Parlamento per sensibilizzare partiti e rappresentanti politici sull'importanza di queste tematiche e sui risvolti che hanno nella vita quotidiana.

La normazione è anche crescita e occupazione, va pensata e integrata, decisa e guidata, applicata e verificata, come ogni cosa va fatta bene e controllata meglio. Per un miglior futuro dell'Italia e degli italiani, la normazione in questo senso è una grande opportunità e per questo siamo fieri di aver contribuito - a suo tempo - alla costituzione di un grande organismo come UNI e di poter contribuire ancora, grazie alla competenza ed alla rappresentanza della nostra esperienza tecnica, oltre beninteso a quelle di tutti gli imprenditori ed i



Sandro Bonomi

tecnici delle imprese nostre associate. È certamente un ambito di conoscenza tecnica, produttiva e di utilizzazione – che abbraccia cioè tutta la filiera dei prodotti e beni industriali, dalla progettazione all'utenza – un ambito molto vasto e complesso, da richiedere il contributo di vari enti: dall'industria privata alle istituzioni pubbliche, dagli organi di normazione (condividendo pienamente la scelta di mantenere nella sfera "privata" questa attività, per avere l'autonomia e l'indipendenza che garantisce di essere liberi e super partes, efficienti ed efficaci anziché fare parte del "carrozzone pubblico") agli organi di controllo, dagli enti di certificazione alle authority. Ora impegniamoci tutti a rendere il beneficio

dell'attività di normazione ancora più utile, più fruibile dagli utenti ai vari livelli, tenendo presente il vantaggio della snellezza della semplificazione – termine entrato ormai nel linguaggio quotidiano in ordine industriale, economico e politico, attorno al quale il neopresidente Confindustria Squinzi ha incentrato i propri primi interventi – permettendo all'UNI, quale ente di rispetto del presidio normativo universalmente riconosciuto, di esprimere tutte le sue potenzialità.

**Sandro Bonomi**

*Presidente ANIMA – Federazione delle Associazioni Nazionali dell'Industria Meccanica ed Affine*

**NORMAZIONE: L'IMPORTANZA DELLA PARTECIPAZIONE E DEL COINVOLGIMENTO**

*Sandro Bonomi ha veramente fatto un quadro completo dell'utilità della normazione in questa epoca, cosiddetta globalizzata.*

*Devo però fare una piccola annotazione: è vero che l'Italia nei momenti rappresentativi delle istituzioni europee alcune volte sembra essere assente o non partecipa come dovrebbe alle varie commissioni, dove sono decise e formulate le norme. Negli ultimi anni però abbiamo avuto rappresentanti italiani al vertice del CEN, del CENELEC e anche dell'ISO, quindi anche l'Italia dedica risorse ed esprime personalità di eccellenza. Queste vanno accompagnate e incoraggiate – non lasciate, come a volte accade, in solitudine – affinché possano levare al nostro Paese il ruolo di "cenerentola" in tutti questi ambiti.*

*L'altra funzione che penso debba svolgere la norma tecnica è quella dell'educazione dei consumatori: il consumatore spesso è visto come il momento terminale della filiera produttivo/commerciale, quindi come soggetto inerte che si limita a ricevere qualcosa. Il consumatore, invece, deve essere educato anche attraverso i processi di partecipazione, di condivisione delle norme; con la presenza delle proprie associazioni riconosciute il consumatore diventa consapevole del prodotto che consuma e del servizio che vuole. Dovremmo, anzi, fare uno sforzo ulteriore: rivolgerci al consumatore affinché sia il consumatore stesso che suggerisca, modelli e formi quello che è il prodotto che desidera, così come lo desidera.*

**Rocco Colicchio**

*Componente dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas*

**La nuova economia sociale**

Per interpretare un fenomeno di rilevanza planetaria quale quello della "nuova economia", dovremo premettere una considerazione di fondo: l'economia è "nuova" perché essa è anche politica, tecnologia e cultura, ed impone un urgente aggiornamento dei paradigmi intellettuali che conducono e guidano i valori ed i progetti con i quali, e dentro i quali, vengono stabiliti i nuovi modelli di sviluppo. Partiremo quindi dalla considerazione di come l'approccio concettuale alla completezza e alla complessità nella formazione dei suoi principi e delle sue regole sia oggi fattore chiave per la risoluzione di nuove richieste e di nuovi bisogni e di come all'attività di normazione - tanto cogente quanto volontaria - espressamente riferita anch'essa alla produzione di principi e re-

gole, debbano essere conferite forme nuove che ne facilitino realizzazioni sempre più performanti. A tal fine, focalizzeremo ancora due osser-

vazioni.

- Il sistema giuridico statale, cui va riferita la legislazione cogente, si riserva la capacità di configurarsi quale "sistema aperto" in quanto, mediante l'introduzione dell'automatismo (legge di recepimento) che qualifica le Direttive comunitarie fonti dirette di diritto, legittima il Sistema Paese ad essere parte integrante di aree omogenee di differente livello normativo.
- Non esiste una visione del diritto che sia solo di carattere cogente e che si esprima nella norma vista unicamente come strumento dell'autorità dello Stato. Al contrario, il carattere volontario e pattizio delle norme concordate nello schema di un'intesa di tipo negoziale costituisce la pietra angolare su cui fondare l'aspetto dinamico del diritto che, in modo più o meno accentuato, caratterizza ogni sistema giuridico. Diventa diritto pertanto anche la norma prodotta non soltanto dall'entità statale, nazionale o sovranazionale, ma anche quella riferita espressamente all'attività di produzione normativa degli Enti di normazione, nati per rendersi interpreti anche di tale dinamismo. Per definire il nostro campo d'indagine, è opportuno formulare ancora un semplice commento, integralmente condiviso dagli interpreti dei macro processi economico-sociali, cioè che la globalizzazione è un fenomeno che può essere concepito come:

- una compressione spazio-temporale,
- un'accelerazione dell'interdipendenza,
- una contrazione del mondo.

La riflessione sulla necessità di delineare le forme e la struttura di una "nuova economia sociale" si è infatti imposta all'analista contemporaneo proprio a causa dell'implosione generata da tale fenomeno con la rivoluzione digitale da un lato e, dall'altro, dalla conseguente dimensione planetaria dei mercati e dalle nuove tecniche di comunicazione (rete telematica ed internet).

In effetti, è proprio il modello di utilizzazione



della rete telematica internet che ha evidenziato, segnatamente, la sproporzione tra la pretesa sovranità dello Stato e la reale possibilità di esercitarla, marcando la crisi del monopolio statale della produzione normativa.

I fondanti del nostro ordinamento, legislazione, dottrina, giurisprudenza sono quindi stati sollecitati all'identificazione di nuove fonti del diritto che qualifichino e conferiscano

caratura, appunto, ad un diritto profondamente rinnovato.

Diritto che tracci gli irrinunciabili criteri e le linee guida capaci di incanalare gli interessi meritevoli di tutela degli individui e della collettività, in un continuo e dinamico intreccio con la sicurezza sociale e dei cittadini.

Potremmo addirittura affermare che si stia formando una mentalità internazionale aperta alla predisposizione di forme di coopera-



Adarosa Ruffini

zione che creino condizioni di partecipazione diffusa e siano pronte all'adozione di strumenti normativi corrispondenti ad una pluralità di fini ma riferiti tutti alla stabilizzazione di condizioni giudicate accettabili dalle parti coinvolte.

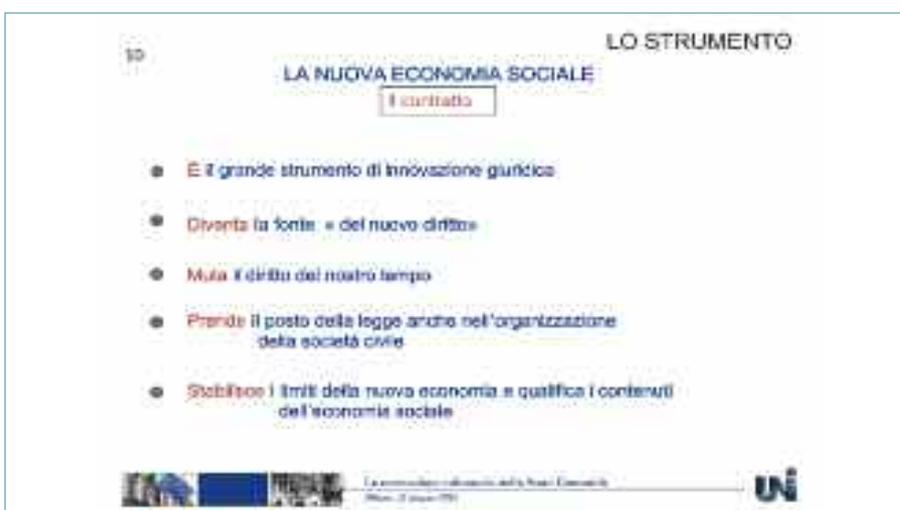
In questo contesto la normazione forma l'ossatura che caratterizza l'impegno che le parti potenzialmente interessate si assumono, attribuisce responsabilità certe e univoche, contribuisce in modo determinante all'autodisciplina e all'autonomia negoziale di tutti i soggetti attuatori.

Gli asset legislativi riferiti nel contempo al mondo economico e finanziario ed alla società civile possono, per effetto di ciò, essere pianificati tenendo conto di tutto il quadro normativo di riferimento, cogente e volontario, e devono incoraggiare una nuova modalità di comunicazione tra tutti i soggetti interessati.

Anzi, nell'attività di normazione volontaria è possibile individuare oggi un punto strategico di sviluppo da difendere ed implementare di quella particolare forma di governance da noi messa in relazione ad un reale sviluppo di sistemi di partenariato<sup>2</sup> che, attraverso modalità di confronto e di condivisione, consentano l'integrazione delle scelte dei soggetti attuatori, pubblici e privati.

Da un'analisi delle norme che danno contenuto - e sostanza - alle scelte normative degli Enti di normazione, risulta di tutta evidenza come l'attuale sviluppo dell'attività di normazione, nonché delle sue principali innovazioni, sia oggi la risultante di comportamenti collaborativi anche tra coloro che hanno assunto la responsabilità imprenditoriale e gli utenti finali, o utilizzatori, dei servizi.

Se in ambito legislativo il partenariato pubblico - privato (Public & Private Partnership) contribuisce ad un miglior coordinamento



tra la norma cogente e quella volontaria laddove il mercato necessita di riferimenti tecnici sicuri ed obiettivi sia in termini di sicurezza che di conformità alle aspettative del cittadino, il modello di riferimento è indubbiamente quello della "relazione struttura di partnership tra i soggetti".

Il metodo che lo declina è stato addirittura recentemente utilizzato per la realizzazione di due importanti esperimenti di normazione:

- il progetto di norma UNI dal titolo "Sicurezza della società e del cittadino. Partenariato Pubblico Privato. Linee guida per elaborare accordi di partenariato",
- il draft standard ISO TC 223 dal titolo "Societal Security. Public private partnership. Guidelines for establishing partnership agreements among organizations".

Ma qualsiasi tipo di produzione industriale di beni e servizi si sviluppa attualmente all'interno di uno schema, o paradigma concettuale, definito dalla considerazione e dal rispetto dei temi fondamentali dell'ambiente, dell'energia, della sicurezza, della tutela del consumatore o utente finale.

La sensibilità per i temi della tutela dei consumatori e non esclusivamente il diritto elaborato dagli operatori economici (legge sviluppata tra i più forti) delimita e stabilisce il paradigma della nuova economia sociale nell'ambito dei rapporti di produzione/distribuzione/consumo.

Il contratto, riscoperto come grande modello di innovazione giuridica e definito quale fonte «del nuovo diritto» stabilisce i criteri della nuova economia e, diventando lo strumento attuativo principale dell'organizzazione della società civile, qualifica in sintesi i contenuti dell'economia sociale.

Permette infatti di agevolmente conformare



le regole (di natura convenzionale e pattizia perché, come detto, concordate all'interno di uno schema negoziale di tipo sinallagmatico) o alla tecnologia utilizzata (approccio tecnologicamente orientato) o a differenti regole riferite agli interessi tutelati (approccio socialmente orientato).

Risulta di tutta evidenza come l'approccio

socialmente orientato sia da preferirsi per la sua capacità di realizzare il coordinamento tra contesti socio-culturali di differente origine e matrice.

Esso infatti, fonda la sua mission sulla promozione di nuove economie sostenibili e si pone come obiettivi il sostegno di azioni e progetti che realizzino i bisogni ed i valori

**Note**

<sup>1</sup> In ogni Stato membro dell'UE la struttura istituzionale del diritto è attualmente, per un evidente processo storico ancora in fase di definizione, la risultante sinergica dei due ordinamenti fondamentali di appartenenza: quello degli Stati e quello dell'Unione. Ne discende che il quadro comunitario della legislazione, per effetto delle strategie politiche ed economiche che lo sottendono, è fondato su alcuni principi guida che da un lato, servono ad indirizzare la stessa legislazione comunitaria, e dall'altro, forniscono modelli astratti ma inderogabili che le varie legislazioni degli ordinamenti nazionali sono tenuti a rispettare. Si è discusso, in una prospettiva di diritto interno sulla genericità delle indicazioni contenute in queste misure generali di tutela nel tentativo, forse, di sminuire la loro pur vistosa valenza. Ma questa valutazione è risultata affetta da cecità istituzionale perché l'insieme delle Direttive ha finito per assumere, in ogni coordinamento interno, la qualifica di "norme di principio in quanto fondanti l'ordine pubblico comunitario".

<sup>2</sup> In ambito legislativo il partenariato pubblico-privato (PPP) può contribuire ad un migliore coordinamento tra la norma cogente con quella volontaria laddove il mercato necessita di riferimenti tecnici sicuri ed obiettivi sia in termini di sicurezza che di conformità alle aspettative del cittadino.

La globalizzazione dell'economia e la crescente concorrenza impongono infatti una stretta cooperazione fra il settore pubblico e quello privato nel quadro dei cosiddetti partenariati a vantaggio di entrambe le parti e soprattutto dei cittadini, che sono i destinatari finali dei processi.

Grazie allo sviluppo del partenariato pubblico-privato entrambe le parti, il governo e gli enti locali da un lato e il settore privato dall'altro, realizzano progetti comuni con vantaggi reciproci, sfruttando il proprio potenziale istituzionale ed imprenditoriale per il conseguimento di obiettivi economici e sociali.

Sia la Commissione che il Parlamento Europeo hanno esplicitamente qualificato il PPP, in tutte le sue manifestazioni, come un possibile, ed auspicabile,

strumento di organizzazione e gestione delle funzioni pubbliche dal momento che le sinergie tra pubblica amministrazione e soggetti privati generano indiscutibilmente effetti positivi per la collettività.

In tale contesto il modello da prendere a riferimento è quello della "relazione strutturata di partnership tra soggetti" che consente di affrontare in modo scientifico il problema delle relazioni tra soggetti di diversa natura giuridica allo scopo di pervenire ad obiettivi condivisi e nell'interesse di ciascuna delle parti

Il modello definisce e regola le modalità con le quali un gruppo di "soggetti" pubblici (Stato, Enti locali o Enti funzionali) e privati (imprese, organizzazioni, associazioni) individuano, concordano, analizzano e si prefiggono di raggiungere un comune condiviso obiettivo, per poter delineare, affrontare e risolvere efficacemente qualsiasi problema che possa manifestarsi nel corso della loro cooperazione. Cfr. Roveda I. (2006) "Partnership – Strumento per l'innovazione" Franco Angeli Ed.

che provengono dalla società civile, orientandone le scelte, il pluralismo, la libertà e l'eguaglianza.

La possibilità effettiva di perseguire le functionalities o funzioni dell'homo aeconomicus per raggiungere la completezza e/o realizzazione di sé (*fulfillment*) costituisce la core-competence dell'approccio socialmente orientato.

Sono infatti fattori di sviluppo da potenziare:

- la promozione della ricerca di strumenti di sviluppo ed attività di sensibilizzazione ed informazione sulle questioni riferite alla responsabilità delle attività economiche e sulle conseguenze non economiche, nonché,
- la valorizzazione dei nodi della rete sociale, il coinvolgimento attivo degli operatori del settore e delle organizzazioni, economiche e non, della comunità nazionale ed internazionale.

In questo scenario all'attuatore che non pone in essere una condotta regolata dall'impegno attivo nella realizzazione di uno svi-

luppo sostenibile dell'economia e della società (*welfare economics*) e non realizza un'accettabile balance of power nello sviluppo dei modelli di business to business & business to consumer viene attribuito, oltre che quella giuridica, anche il paradigma della responsabilità etica.

Infatti, la negoziazione e la concertazione - che hanno fatto della normazione convenzionale e pattizia un potente strumento di governance che ha contribuito alla creazione di un impianto legislativo comune ed integrato in cui le differenti parti hanno potuto instaurare una reale cooperazione e collaborazione - hanno reso possibile, attraverso l'attuazione dei principi della coerenza, equità, integrità, correttezza e trasparenza, l'eccellente e virtuosa attuazione delle condotte strutturate che intercorrono tra i vari soggetti interessati.

#### **Adarosa Ruffini**

*Avvocato e docente della Facoltà di Ingegneria dell'Università di Pisa*



Alessandro Santoro

detto nel 2010 dal professor Monti nel suo rapporto "Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea" al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso, cioè che la normazione tecnica è un architrave del mercato, deve migliorare la propria trasparenza e il livello di consensualità, ma non deve modificare il principio di rappresentanza dei singoli Stati membri tramite gli enti di normazione nazionali, perché è in questi consessi che si sviluppa la vera rappresentatività.

Abbiamo seguito l'iter di definizione del Regolamento con attenzione ed impegno, anche affiancando la Pubblica Amministrazione (i funzionari UNI hanno partecipato a numerosi incontri e io stesso all'audizione pubblica del Parlamento Europeo a Bruxelles) ed è stato trovato un buon compromesso, non coincidente con i nostri desideri, ma molto migliorato rispetto all'originale.

Da questo Regolamento nascono una serie di adempimenti a carico degli Enti di normazione nazionali che la Commissione e il Parlamento Europeo nella formalizzazione delle ultime stesure sottopongono alla vigilanza, ma anche al finanziamento da parte degli Stati membri: qui iniziano le dolenti note!

Ad esempio, dobbiamo garantire maggiore accessibilità e coinvolgimento dei consumatori, ma in Italia dobbiamo confrontarci con una rappresentanza molto dispersa, buona parte della quale fa della denuncia e del contenzioso giudiziario il proprio scopo di vita, mentre solo una parte minoritaria inizia a lavorare con noi perché si rende conto che sarebbe meglio stabilire "a monte" regole e caratteristiche di prodotto e/o servizio per evitare che si verificino quegli incidenti che per essere chiariti hanno bisogno di un lungo iter giudiziario.

## CONCLUSIONI

*Ringrazio Adarosa Ruffini che ha concluso così degnamente le relazioni di questo convegno dove ciascuno ha portato i propri contenuti ed aspirazioni con entusiasmo e generosità.*

*Ha concluso con una sintesi di cose già intraviste nelle relazioni precedenti: il contratto come una delle nuove fonti del diritto, del diritto privato che è il regno della libertà e della persona. Ha ricordato la dignità e la priorità della persona come centro della nuova economia sociale. Ha ricordato la sicurezza, la stabilità, l'integrità, l'etica: questi sono tutti valori che ritroviamo sicuramente e nella nostra Carta Costituzionale e in quella di tutti gli Stati.*

*Sono, però, valori che a un certo momento erano stati messi in "periferia". In questo momento di crisi, è venuto il momento di riscoprirli e di porli al centro dell'attenzione, perché da questi scaturisce la solidarietà, la partecipazione, la simpatia umana che deve unirci per superare la crisi attuale e iniziare il percorso della crescita.*

#### **Rocco Colicchio**

*Componente dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas*

## Valori e costi della normazione; indirizzi europei e paradossi italiani

*Il 13 e 14 giugno si è tenuta al Palazzo delle Stelline di Milano la terza edizione del "Forum UNI - CIG", incentrata quest'anno sul tema "Il sistema gas Italia: innovare per crescere". Dalla tavola rotonda iniziale "Quali contributi dall'industria del gas per la ripresa economica" abbiamo estratto l'intervento del Direttore Generale UNI Alessandro Santoro che - affrontando il tema dell'evoluzione del quadro dei rapporti tra legislazione e normazione tecnica a livello europeo - ben si integra nel tema del dossier sul rapporto tra normazione e Stato, esponendo l'attuale - paradossale - situazione italiana che nei fatti potrebbe evolver-*

*si decisamente in controtendenza rispetto alle indicazioni europee.*

Desidero approfondire un argomento già accennato oggi: il nuovo Regolamento europeo sul futuro della normazione. Si tratta senza dubbio di un passo sostanziale di ammodernamento di quello che fu chiamato il "nuovo approccio" - oramai ben più che maturo - e di una logica evoluzione del regolamento 765/2008 che portò all'unificazione dei sistemi di accreditamento nazionale (al quale abbiamo lavorato coscienziosamente tutti nella certezza che il nuovo ente unico - ACCREDIA - dopo i primi passi potesse dimostrare il proprio valore in piena autonomia).

Alcuni tasselli di questo prossimo regolamento sulla normazione confermano quanto

Esiste in realtà un coordinamento delle associazioni consumeriste che hanno determinate caratteristiche di legge - il CNCU presso il Ministero dello Sviluppo Economico - presieduto da un Sottosegretario di Stato. Con questa istituzione abbiamo firmato circa un anno fa un accordo di collaborazione, che è stato reso operativo avviando un ciclo di incontri di alfabetizzazione. Ci si è accorti infatti che il rappresentante del "consumatore medio" non ha la minima conoscenza della normazione, dei benefici che derivano dalla corretta applicazione e - soprattutto - che deriverebbero dalla partecipazione dei consumatori al processo di definizione delle norme! Sarà un ciclo di incontri che coprirà tutto il territorio, con docenti e materiali messi a disposizione dall'UNI: un investimento totalmente a carico dell'ente di normazione.

L'altro rappresentante degli "interessi deboli" del sistema economico che il Regolamento vuole coinvolgere di più è quello delle piccole e microimprese: in passato il processo tipico di normazione era piuttosto autoreferenziale e prevedeva come momento di condivisione pubblica di ciò che stava facendo solo l'inchiesta pubblica finale; effettivamente qualche critica alla democraticità era ben fondata...

Due anni fa, però, senza aspettare il nuovo Regolamento europeo abbiamo modificato il processo, imponendo che qualsiasi idea di possibile attività di normazione venisse sottoposta ad un'inchiesta pubblica preliminare che costituisce il "momento zero" dell'iter normativo. Oltre a pubblicare questa informazione in un apposito spazio del sito UNI la diffondiamo in modo mirato alle associazioni rappresentative - o anche solo potenzialmente interessate - affinché valutino la possibilità del proprio coinvolgimento e decidano se partecipare: è già una bella forma di trasparenza nella direzione voluta dalla Commissione Europea!

Attenzione però, i lavori normativi puramente ed interamente nazionali sono solo circa l'8% del totale, il resto è tutto di matrice europea o internazionale perché le regole della cosiddetta "procedura d'informazione" obbligano i singoli Paesi a comunicare preventivamente le proprie intenzioni di normazione e se queste coincidono con quelle di altri Paesi vengono fatte confluire a livello europeo in modo da definire una sola norma comune. Quindi oltre alla competenza sulla materia è diventato assolutamente necessario avere competenze linguistiche e capacità di creare alleanze: non è un'attività semplice ed ha anche un certo costo.

L'UNI negli anni ha tentato di gestire queste attività con efficacia ed efficienza, con una



struttura funzionale che dà i suoi risultati - anche in nuovi settori - potendo contare su circa 100 dipendenti, mentre ad esempio il DIN in Germania ne ha circa 800... le risorse a disposizione dei rispettivi sistemi socio-economici sono quindi poco comparabili, ma sono il frutto di scelte politiche.

L'economia italiana non consente di avere lo stesso supporto tedesco, ma condivide la stessa scelta di essere al servizio dello "Stato Comunità" anziché essere una parte dello "Stato Ordinamento", in modo da evitare pressioni e compromessi che non ci consentirebbero di gestire correttamente il nostro ruolo.

La normazione ha bisogno di due impatti importanti, entrambi collegabili al concetto di conoscenza: la conoscenza del progetto, cioè l'informazione - addirittura preventiva come dicevo prima - delle attività di normazione per poter partecipare; e la conoscenza del "prodotto finale", che abbiamo reso possibile mettendo a disposizione la consultazione gratuita dell'intera raccolta normativa in 60 Punti di consultazione e informazione - presso CNA, Confartigianato, Confindustria - nella speranza che possa anche stimolare l'uso, la formazione e tutti i servizi di supporto.

Anche questo è un considerevole sforzo economico dell'UNI e dei partner locali disposti anche loro ad investire nella stessa direzione.

Inoltre - alla luce della scarsa conoscenza media della lingua inglese soprattutto nelle PMI - l'UNI traduce in italiano dal 35 al 40% delle norme europee con tutti i costi a suo carico, perché non c'è alcun rimborso nemmeno a livello comunitario! Abbiamo però bisogno di identificare con maggiore certezza le norme utili al mercato, in modo da tradurle e renderle veramente "proprietà nazionale", più chiare e facilmente applicabili.

Tutto questo può funzionare - e funziona attualmente - in un equilibrio che in Italia ha permesso di mantenere il costo della quota associativa (essere soci UNI è condizione necessaria per poter partecipare ai lavori di normazione!) al livello medio di 1/10 di quella del DIN e il prezzo delle norme "best seller" a un livello del 50-70% inferiore alle analoghe versioni tedesche, francesi e inglesi: di ciò siamo orgogliosi!

L'attuale equilibrio di bilancio è garantito da una contribuzione pubblica - non a carico del bilancio dello Stato - che incide sul budget dell'Ente per circa il 30%, proporzione equilibrata considerando il ruolo "sociale" della normazione.

La normazione ha dei costi: principalmente strutturali, solo ad esempio segnalo che l'iscrizione al CEN e all'ISO costa 1,2 milioni euro all'anno ed è un versamento obbligatorio se si vuole essere presenti sui tavoli della normazione europea e mondiale, altrimenti saremmo fuori!

Peccato che - al di fuori delle manovre di "spending review" - si parli di un taglio del 70% di questa contribuzione pubblica agli Enti di normazione! La nostra preoccupazione è che i vertici dello Stato, dal Presidente del Consiglio ai Ministri competenti, quando parlano dell'importanza della normazione e dell'impatto positivo sull'economia nazionale, possano immaginare che tutto l'onere sia - senza preavviso e contrariamente a quanto stabilito dall'Unione Europea - posto a carico proprio di quella utenza debole che, a parole, si intende proteggere, in controtendenza con gli altri paesi europei dove vengono istituiti o confermati strutturali interventi governativi.

**Alessandro Santoro**  
Direttore Generale UNI