

## 4° GIORNATA NAZIONALE DELL'INGEGNERIA DELLA SICUREZZA

### La Normativa di Sicurezza tra Diritto e Tecnica

Roma 7 Ottobre 2016 – Confindustria, V.le dell'Astronomia, 30

H 10:20 -10:40

### La rilevanza della normativa tecnica e giuridica in rapporto alla semplificazione del quadro regolatorio.

Vorrei esordire dicendo che il tema che sto per affrontare mi è da sempre molto caro e quindi sono particolarmente grato al Consiglio Nazionale che ha ritenuto che io potessi farmene portavoce in questo contesto così significativo.

Appare subito anche evidente che si tratta di un tema che per rilevanza strategica, ampiezza concettuale e trasversalità applicativa non potrà certo essere esaurito nei tempi necessariamente contingentati che il nostro Convegno di oggi impone. La nostra visione prospettica, quali Ingegneri, è però molto chiara e quindi farò del mio meglio per evidenziarne almeno i punti salienti e introdurre quali sono le riflessioni essenziali che ne sono alla base.

Personalmente, ritengo che come cittadini italiani, prima ancora che come imprenditori e Ingegneri, percepiamo da tempo un bisogno di semplificazione del quadro normativo che regola molti aspetti rilevanti della nostra vita professionale e privata ed, al tempo stesso, di un contesto di riferimento stabile in grado di consentire scelte individuali, organizzative e imprenditoriali con un orizzonte temporale almeno di medio periodo. Qui, oggi, ci riferiamo naturalmente a un ambito professionale e un perimetro concettuale che è quello della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Tuttavia, le considerazioni che sto per esporre sono senz'altro applicabili anche alla sfera del privato e, certamente, a tutti i temi che sottendono un'importante dimensione tecnica.

Vorrei aggiungere che, prendendo in considerazione il solo ambito professionale, questi temi sono di grande rilievo in considerazione dello stimolo alla competizione globale che sempre di più incide sulle nostre attività. Vorrei anche aggiungere che tale bisogno diventa particolarmente importante nei casi in cui (e sono molti) l'inosservanza del quadro regolatorio induce anche profili di rilevanza penale, com'è, per esempio arcinoto, proprio il caso oggetto del mio intervento.

La mancanza di semplicità, eufemismo al quale tutti associamo spesso l'esperienza di un'inutile quanto vessatoria complicazione burocratica o formale, nasce da lontano. Oggi non c'è certo il tempo di analizzare quali ne siano le cause, non è questo lo scopo di questo breve intervento, non è compito degli Ingegneri farlo e certamente meglio ne discetterebbero storici, giuristi, politologi, sociologi... Ciò che appare comunque chiaro, e su questo aspetto credo vi sia completa identità di vedute tra imprenditori e Ingegneri, è che l'eccessiva complicazione normativa rappresenta certamente un freno tirato allo sviluppo delle Imprese, della Professione e quindi del nostro Paese.

Bisogna anche dire che la consapevolezza del binomio semplicità - sviluppo, al di là di ogni giudizio politico, che qui non si vuole esprimere, rappresenta un fatto consolidato anche in contesti considerati storicamente

Intervento Baretich: durata 20 min -> 2471 parole.

meno soggetti alla complicazione normativa. Persino in U.S.A., che per dimensione e tipologia di mercato mi sembra un esempio adeguato in tal senso, il Presidente Obama ha sentito il bisogno di proporre sin dal 2013 una semplificazione fiscale che favorisse la ricostituzione all'interno di quel Paese di una importante dimensione manifatturiera: dimensione che lo strapotere della finanza aveva indebolito a partire dalla seconda metà degli anni 80.

Come Ingegneri, ma penso che anche su questo aspetto vi sia piena identità di vedute da parte degli imprenditori, non possiamo che augurarci che, anche in Europa ed in particolare in Italia, si maturi con forza il convincimento che la dimensione manifatturiera del Paese (ricordo che su questo aspetto in Europa l'Italia è seconda, per ora, soltanto alla Germania) è un indirizzo strategico imprescindibile per il nostro futuro.

Forti di questa convinzione, ne consegue naturalmente il fatto che gli Ingegneri, in considerazione dell'essenza stessa della propria professione, devono e vogliono assumere necessariamente un ruolo centrale in tale indirizzo strategico dal momento che manifattura, ingegneria e normazione tecnica sono da sempre indissolubilmente legati.

Certo il mondo di oggi non consente più all'Italia di giocare un ruolo di realizzatore puro, ruolo che in passato ci ha dato anche notevoli soddisfazioni. Oggi è per noi vitale associare alla capacità manifatturiera un importante contenuto di ricerca e sviluppo. Necessitiamo quindi di una politica industriale che intensifichi e premi adeguatamente le attività di ricerca e sviluppo in stretto connubio con la capacità di produrre. Senza questo connubio non vi è futuro.

Personalmente ho fortissimo il convincimento di quanto sia corretta questa tesi, convincimento che mi deriva dalla mia stessa esperienza professionale, che mi ha consentito di sperimentare direttamente quanto sia importante per l'impresa in Italia realizzare questo connubio e quanto sia deleterio perderlo. Purtroppo la spesa in R&S e le misure a sostegno della stessa sono da sempre un aspetto sul quale il nostro Paese purtroppo non brilla e per il quale auspichiamo da sempre un robusto cambio di direzione da parte della Politica.

Alla luce di queste considerazioni che ho espresso in maniera molto sintetica ed elementare (e me ne scuso), ma il cui scopo era qui solo quello di ricostruire un percorso logico, appare chiaro che la figura dell'Ingegnere dovrebbe conseguentemente assumere un ruolo centrale nel processo di costruzione del quadro regolatorio che vorremmo si sviluppasse con un più moderno e strutturato rapporto tra norma giuridica e normativa tecnica.

Il nostro ruolo, ovviamente, è quello di forti contributori allo sviluppo della normativa tecnica. Ruolo storico già ampiamente sostenuto da tanti validi Colleghi, ma che abbiamo voluto ulteriormente rinforzare con ancora maggiori responsabilità a livello sistemico negli Enti di normazione tecnica e nell'Istituto di accreditamento, quali segni tangibili ed importanti dell'impegno della categoria nei confronti dello sviluppo del Paese.

A noi Ingegneri pare quindi chiara la risposta che tutti insieme vorremmo costruire o quanto meno la direzione verso la quale vorremmo evolvesse il de iure condendo in Italia. E' naturalmente quasi banale osservare che l'approccio che gli Ingegneri vorrebbero è estremamente connaturale alla nostra preparazione accademica ed al nostro ruolo sociale e lo definirei quindi "geneticamente" insito nel nostro bagaglio professionale.

Ad oggi, invece, il rapporto fra normativa tecnica e norma giuridica in Italia è, spesso, caratterizzato da ambiguità, compartimentazione e qualche volta persino conflitto.

Intervento Baretich: durata 20 min -> 2471 parole.

Tutti sappiamo che in realtà uno dei portati culturali dell'UE attraverso le Direttive nuovo approccio ed il Regolamento UE 1025/2012 sulla Normazione Tecnica (pubblicato il 14 novembre 2012) indirizza gli Stati Membri nella direzione che noi auspichiamo. Quello che noi vorremmo per l'Italia, e quale naturale sostegno alla dimensione manifatturiera ad alto contenuto tecnologico, è un quadro regolatorio in cui la norma giuridica fissa soltanto obiettivi politici e principi informativi lasciando alla normativa tecnica il compito di definire i contenuti puntuali, regolare l'evoluzione degli stessi ed individuare i meccanismi di equivalenza senza inutili e dispersive gangrene su dettagli burocratici e formali.

Non vorrei certo sembrare irriverente, ma Vi prego di lasciarmi banalmente ricordare le ragioni per cui riteniamo che il suddetto modello de iure condendo rappresenti il modello concettuale verso il quale portare il nostro Paese quanto prima con vigore e determinazione.

La normativa tecnica nasce essenzialmente da un bisogno operativo di regolazione applicata, è sviluppata con il concorso di tutti gli aventi causa, non è vincolata a un sistema di gerarchia delle fonti, come invece è per le norme giuridiche, che spesso crea discrasie e conflitti, segue inevitabilmente l'evoluzione tecnologica dando luogo ad un sistema di aggiornamento comunque più flessibile e naturale, non lo dimentichiamo, rappresenta lo "stato dell'arte" o della "migliore tecnologia" applicabile, subisce un processo di consenso generalizzato attraverso l'inchiesta pubblica ed è spesso interconnessa con contesti normativi sovranazionali. La normativa tecnica segue dunque principi di volontarietà, democraticità, trasparenza, consensualità e pertanto sostiene intrinsecamente processi di autoregolamentazione, rendendo potenzialmente sempre meno necessario il ricorso ad una regolazione cogente di dettaglio.

Da ultimo permettetemi di dire che anche il linguaggio della normativa tecnica, di regola e anche in Italiano, è più netto di quanto non lo sia il linguaggio della norma giuridica. Certo la nostra bellissima lingua così ricca di storia e tradizione giuridica non è forse la più adatta in tal senso. Anche noi tecnici molta strada dobbiamo fare rispetto quanto previsto dall'International Organization for Standardization nella propria guida su come scrivere le norme tecniche. In tale guida la "cogenza" è espressa con sole quattro precise forme verbali: shall, should, may e could (ed i rispettivi contrari shall not, should not, need not e could not), ma, al di là della strada da fare, questo è un obiettivo di semplificazione cui tendere.

Si è già detto che noi Ingegneri siamo convinti sostenitori di questo approccio metodologico, ma vorrei sottolineare che tale sostegno non nasce solo dalla naturale rilevanza che la categoria ha storicamente nel contesto della normazione tecnica (rilevanza che, ripeto, solo recentemente ha avuto un importante riconoscimento...), ma dal profondo convincimento che solo con tale approccio metodologico si conseguono i risultati di semplificazione e ammodernamento di cui tanto, tutti, necessitiamo.

Vorrei però aggiungere due veloci considerazioni sullo sviluppo della normativa tecnica: la prima considerazione è che la standardizzazione necessariamente tende ad allargare i propri confini ed è pertanto necessario che noi, Professionisti ed Imprese, facciamo sentire la nostra voce fuori dai confini nazionali. La seconda considerazione, che è un corollario alla prima è che, anche in considerazione dell'elevato numero di micro-piccole e medie imprese rispetto a organizzazioni di grandi dimensioni, si operi per stimolare l'attivazione di meccanismi aggregativi efficaci che, senza schizofrenie da "cost-cutting", liberi da sospetti e gelosie, siano adeguati a sostenere il ruolo di partecipazione ai tavoli sovranazionali. Su questo aspetto noi Ingegneri siamo pronti a contribuire forti del patrimonio professionale ed umano di cui la categoria dispone.

Credo sia chiaro a tutti i presenti che adottare il metodo di costruzione del quadro regolatorio sin qui delineato non significa inventare niente di particolare, ma significa semplicemente implementare anche da

Intervento Baretich: durata 20 min -> 2471 parole.

noi un approccio ben noto che in alcuni Paesi, in primis quelli di matrice anglosassone, rappresenta il tradizionale modus operandi.

Da noi non è mai stato così e la L. 186/68 (Disposizioni concernenti la produzione di materiali, apparecchiature, macchinari, installazioni e impianti elettrici ed elettronici) o la L. 1083/71 (Norme per la sicurezza dell'impiego del gas combustibile) in cui in pochi articoli si fissano, da un lato i riferimenti di normativa tecnica (CEI in un caso UNI-CIG nell'altro), dall'altro se ne riconosce la cogenza flessibile rappresentano, purtroppo, delle eccezioni. Inutile dire che a noi Ingegneri tali leggi sono sempre piaciute. Ma in ogni caso parliamo di pochissimi esempi.

Venendo a casi più recenti mi piace richiamare alla Vostra attenzione due esempi applicati al contesto della Salute e Sicurezza nei luoghi di lavoro: uno che noi reputiamo positivo e rispondente al metodo che vorremmo vedere applicato universalmente ed uno che invece giudichiamo non positivo proprio in quanto l'applicazione pratica ha mostrato i limiti di una modalità di costruzione del quadro regolatorio che consideriamo non più rispondente alle esigenze di oggi.

Come esempio positivo vorremmo portare il codice di prevenzione incendi. In tale ambito ci è piaciuto il supporto che noi Ingegneri abbiamo potuto dare (e dato) agli estensori del codice. Ci è piaciuto che si favorisse un approccio prestazionale rispetto alle rigidità di un modello prescrittivo. Ci piace naturalmente, che in tale approccio il tecnico qualificato possa quindi derogare rispetto un riferimento ed in tal modo si favorisca quindi il contributo che solo un operatore adeguatamente competente può dare. Ci piace che l'equipollenza sostanziale e non una pedissequa rispondenza formale sia il primario discriminante di adeguatezza.

Come esempio non positivo cito gli accordi Stato-Regione del 26 Gennaio 2006 in materia di prevenzione e protezione dei lavoratori sui luoghi di lavoro. Credo che tutti gli addetti ai lavori abbiano chiaro quali e quanti dubbi sono sorti in questi anni nell'applicazione della norma, ma naturalmente non è questo l'aspetto più rilevante. E' di tutta evidenza infatti che anche la normativa tecnica, sebbene costruita secondo modalità che per loro natura tendono ad elidere l'ambiguità interpretativa, può non sempre riuscirvi. La differenza sostanziale però sta nel fatto che per gli accordi in questione, così come chiarito da insigni giuristi, l'interpretazione autentica della norma non poteva che essere espressa dal soggetto che l'aveva emanata e quindi, appunto, la Conferenza permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano. Tutti ben sappiamo come tale situazione abbia necessariamente lasciato, per anni, molti di noi in un'incertezza formale che non poteva essere di fatto risolta.

Crediamo che tale de iure condendo sia un ideale cui tendere e, ovviamente, non possa che essere un obiettivo di miglioramento continuo, come evidente conseguenza dell'imperfezione umana e ormai ampiamente consolidato dalle normative di sistema, tuttavia benché irraggiungibile il porto, precisa è la rotta che riteniamo si debba seguire.

Avviandomi alla conclusione vorrei ancora sottolineare che per noi Ingegneri semplificazione non vuole certo dire semplicismo, anzi semmai il contrario. Permettetemi di stressare il fatto che siamo assolutamente contrari ad approcci che tendano a consentire un accesso incontrollato a compiti che viceversa vogliamo siano consapevolmente e rigorosamente presidiati in termini di competenza, deontologia e rigore sostanziale. Detto in altri termini, siamo assolutamente contrari a situazioni in cui "tutti possono fare tutto". Riteniamo che questo approccio non comporti semplificazione bensì impropria e pericolosa banalizzazione. E' chiaro che tale considerazione può apparire a prima vista un riflesso protezionistico della Categoria, tuttavia Vi prego di voler riflettere, ma credo che ciò sia più che chiaro a questa platea, sulle conseguenze deleterie del semplicismo i cui esiti non si traducono solo in un improprio

Intervento Baretich: durata 20 min -> 2471 parole.

gioco al ribasso dei contenuti economici, di cui evidentemente paga il prezzo la “categoria”, ma in un ben più importante depauperamento e livellamento verso il basso dei contenuti e di ciò paga il prezzo tutto il Paese.

Non è necessario, forse non è neppure corretto e certamente non è questa la sede, fare esempi specifici e puntuali (ciascuno di noi in questo momento sicuramente richiama alla mente almeno un caso concreto), ma è certamente altrettanto evidente che la definizione di un quadro regolatorio complesso non ha evitato che finissero in cronaca (ovviamente giudiziaria) palesi esempi di aberrazioni sostanziali per altro assai ben sostenute e occultate dalla succitata complicazione normativa.

Noi Ingegneri ci permettiamo quindi di ribadire e sottolineare con forza il ruolo della nostra categoria quale elemento di riequilibrio rispetto filosofie regolatorie estremiste che, di volta in volta, la politica assume anche in conseguenza di suggestioni del momento e logiche emergenziali. Noi invece desideriamo dare il nostro contributo strutturato con spirito di servizio, rigore morale e adeguata preparazione all'interno di un sistema di governo della professione che sia il primo garante di tali aspetti.

Da ultimo, e questo vorremmo che fosse un augurio per il Paese, riteniamo che avviarsi seriamente su questo percorso comporterebbe automaticamente anche un importante strumento di rinnovamento di tanti aspetti della vita del Paese e quindi, di conseguenza, anche un presupposto di competitività cui certamente imprenditori ed Ingegneri, non solo non vogliono sottrarsi, ma che anzi auspicano come linfa vitale per la crescita.