

**12.xxx**

**Avamprogetto del 28 agosto 2012**

**Compendio dei commenti alla revisione totale della  
legge federale e dell'ordinanza sui prodotti da  
costruzione**

## Situazione iniziale

Il vigente diritto federale in materia di prodotti da costruzione deve essere adeguato al nuovo regolamento europeo sui prodotti da costruzione nel quadro di una revisione totale, affinché non vadano persi i vantaggi che il corrispondente accordo bilaterale con l'UE offre all'economia svizzera in questo importante settore economico e non vengano a crearsi ulteriori ostacoli al commercio. Nel contempo, la revisione del suddetto diritto è finalizzata a ridurre gli oneri degli operatori economici, creare maggiore trasparenza, semplificare le procedure, garantire maggiore certezza del diritto nonché a contribuire in misura importante alla sicurezza e alla sostenibilità delle opere di costruzione.

## L'attuale legislazione svizzera sui prodotti da costruzione

Da quando nel 1992 è stata respinta la ratifica dell'accordo SEE, la Confederazione si impegna a rendere compatibili le proprie prescrizioni tecniche con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera. Nel campo dei prodotti da costruzione tali partner sono gli Stati dell'UE e dello Spazio economico europeo (SEE)<sup>1</sup> a cui è diretto quasi il 90 per cento delle esportazioni: il volume commerciale è considerevole e concerne, nel caso del settore della costruzione, uno dei rami più importanti dell'economia svizzera.

La creazione di una legislazione svizzera di riferimento equivalente alla direttiva europea relativa ai prodotti da costruzione<sup>2</sup> costituiva la premessa per l'integrazione del settore dei prodotti da costruzione nell'accordo bilaterale con l'UE sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (ARR)<sup>3</sup>. Alla fine degli anni Novanta il diritto svizzero in materia di prodotti da costruzione è stato quindi armonizzato in base al principio secondo cui la Confederazione disciplina nella legislazione sui prodotti da costruzione (legge federale sui prodotti da costruzione, LProdC<sup>4</sup> e ordinanza sui prodotti da costruzione, OProdC<sup>5</sup>) l'immissione in commercio dei prodotti da costruzione in Svizzera, mentre i Cantoni creano, nel quadro del concordato intercantonale concernente l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio (CIOTC)<sup>6</sup>, la base legale per regolamentare l'impiego dei prodotti da costruzione e definire i requisiti per le opere di costruzione.

Dopo l'entrata in vigore nel 2001 della LProdC e dell'OProdC e nel 2003 del CIOTC, è stato possibile avviare con l'UE trattative per aggiungere un nuovo capitolo sui prodotti da costruzione all'ARR. Questo capitolo è entrato in vigore il 12 marzo 2008 e costituisce la condizione necessaria affinché i fabbricanti svizzeri

<sup>1</sup> Oltre agli Stati membri dell'UE vi partecipano i Paesi AELS, il Principato del Liechtenstein, l'Islanda e la Norvegia.

<sup>2</sup> Direttiva del Consiglio del 21 dicembre 1988 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti i prodotti da costruzione (89/106/CEE), GU L 40 dell'11.2.1989, pag. 12.

<sup>3</sup> Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, RS **0.946.526.81**, *In inglese: Mutual Recognition Agreement, MRA*.

<sup>4</sup> LProdC, RS **933.0**

<sup>5</sup> OProdC, RS **933.01**

<sup>6</sup> RU 2003, **270** e RU 2004, **2765**

possano commercializzare i loro prodotti sul mercato dell'UE, del SEE e della Turchia alle medesime condizioni dei loro concorrenti europei.

Con l'ARR i prodotti da costruzione fabbricati in Svizzera e accompagnati dai documenti di conformità possono circolare liberamente nell'UE e negli Stati AELS senza che vi siano ostacoli tecnici al commercio. Le doppie prove, i costi supplementari, i ritardi e gli svantaggi concorrenziali per gli esportatori svizzeri che vogliono partecipare al mercato interno europeo dei prodotti da costruzione appartengono ormai al passato. Inoltre, l'ARR permette agli organismi svizzeri di valutazione della conformità che effettuano prove, certificazioni di prodotti e certificazioni del controllo della produzione in fabbrica di accedere al mercato europeo. Infine beneficiano dell'apertura del mercato, avvenuta grazie all'ARR, anche gli utilizzatori dei prodotti da costruzione (in particolare committenti, progettisti, imprenditori dei settori dell'edilizia e dell'ingegneria civile nonché dei rami accessori dell'edilizia, ma anche privati che acquistano i loro prodotti sul mercato della costruzione) a seguito di un notevole ampliamento dell'offerta di prodotti, di tempi di introduzione dei prodotti sul mercato più veloci e della concorrenza nel settore.

## **Il nuovo regolamento europeo sui prodotti da costruzione e la sua importanza per la Svizzera**

Nel mese di aprile del 2011 è entrato in vigore nell'UE il nuovo regolamento sui prodotti da costruzione<sup>7</sup>, che sostituisce la direttiva relativa ai prodotti da costruzione del 1989. Ne consegue che l'equivalenza tra le prescrizioni tecniche dell'UE e quelle della Svizzera non è più data. Se si vuole assicurare la continuità della normativa bilaterale in questo settore, è necessario mantenere questa equivalenza.

Per ripristinare tale equivalenza, occorre adeguare a livello federale la legislazione svizzera sui prodotti da costruzione. Ciò permette di preservare i vantaggi che il capitolo sui prodotti da costruzione offre all'economia svizzera e di evitare ulteriori ostacoli tecnici al commercio in questo settore di prodotti.

Senza un adeguamento della legislazione svizzera i vantaggi dell'ARR andrebbero persi e in questo settore di prodotti si tornerebbe alla situazione antecedente all'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio. Se il capitolo sui prodotti da costruzione non figurasse nell'ARR, il principio «Cassis de Dijon», che è previsto dalla LOTC<sup>8</sup> applicabile a titolo sussidiario, sarebbe valido anche per tutti i prodotti da costruzione ma alla Svizzera non verrebbe garantita la reciprocità sulla base di un accordo. Di conseguenza, i prodotti da costruzione legalmente commerciabili nell'UE e nel SEE potrebbero essere immessi liberamente in commercio in Svizzera, mentre non sarebbe possibile vendere sul mercato SEE prodotti da costruzione svizzeri che non soddisfano i requisiti del regolamento europeo sui prodotti da costruzione. I fabbricanti esportatori sarebbero nuovamente svantaggiati rispetto ai loro concorrenti del SEE, in quanto dovrebbero sostenere costi supplementari per doppie prove e doppie certificazioni. Le imprese svizzere fornitrici di servizi, che

<sup>7</sup> Regolamento (UE) n. 305/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2011 che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la Direttiva 89/106/CEE del Consiglio, GU L 88 del 4.4.2011, pag. 5, regolamento europeo sui prodotti da costruzione.

<sup>8</sup> RS 946.51

attualmente possono offrire i propri servizi in tutta Europa in qualità di organismi di valutazione della conformità, perderebbero la loro qualifica di organismi notificati e non potrebbero più lavorare per i fabbricanti svizzeri che intendono esportare i loro prodotti nel SEE. Per evitare questi svantaggi i fabbricanti e gli organismi svizzeri di valutazione della conformità dovrebbero trasferire la loro attività economica in uno Stato del SEE, il che potrebbe ripercuotersi negativamente sul mercato svizzero del lavoro e provocare una fuga all'estero di importanti competenze nel settore della costruzione.

Gli utilizzatori di prodotti da costruzione non disporrebbero più di informazioni trasparenti e basate su requisiti svizzeri per i prodotti d'importazione. Un utilizzo non corretto dei prodotti da costruzione a seguito di queste informazioni può compromettere la sicurezza delle opere di costruzione e degli utenti di tali opere.

### **La nuova concezione della legislazione sui prodotti da costruzione**

Il regolamento europeo sui prodotti da costruzione e la legislazione svizzera sui prodotti da costruzione disciplinano un settore specifico con numerose particolarità rispetto ad altri settori. Essi hanno ad esempio introdotto un nuovo concetto di immissione in commercio dei prodotti da costruzione, che prevede l'armonizzazione delle informazioni sulle prestazioni dei prodotti attraverso l'uniformazione di metodi, procedure e di altri strumenti di valutazione e verifica delle caratteristiche dei prodotti. I requisiti dei prodotti stessi non vengono in linea di principio armonizzati, poiché si vuole in particolare mantenere la molteplicità delle possibilità d'uso.

Il fabbricante indica le prestazioni del prodotto in una dichiarazione di prestazione. Si tratta di un nuovo concetto di prova della conformità non paragonabile a quello esistente in altri settori, che costituirà in futuro l'unica base di certificazione per l'immissione in commercio dei prodotti da costruzione. Come procedura di conformità si applicherà unicamente la procedura di valutazione per la determinazione delle prestazioni del prodotto; questo faciliterà l'immissione in commercio dei prodotti da costruzione per i fabbricanti. Con la dichiarazione di prestazione il fabbricante si assume la responsabilità della conformità del prodotto da costruzione alla prestazione dichiarata. Contrariamente alle prove «tradizionali» della conformità, la dichiarazione di prestazione non attesta più la conformità del prodotto da costruzione a prescrizioni o norme tecniche. Nei nuovi atti normativi i requisiti da soddisfare riferiti direttamente ai prodotti da costruzione costituiscono l'eccezione e non la regola. Essi hanno rilevanza laddove un prodotto deve ad esempio rispettare un valore soglia concreto o una certa classe di prestazione. Siffatti requisiti presuppongono sempre una regolamentazione giuridicamente vincolante.

Le procedure armonizzate di valutazione e verifica delle prestazioni di un prodotto sono stabilite nelle norme tecniche armonizzate e nei documenti per la valutazione tecnica, raggruppati sotto il termine generale di specifiche tecniche armonizzate. Le specifiche tecniche definiscono i metodi di prova, le procedure di calcolo e altri strumenti di valutazione e verifica delle prestazioni di un prodotto da costruzione in relazione alle sue caratteristiche essenziali. Se un prodotto da costruzione rientra nell'ambito di applicazione di una norma tecnica armonizzata o se per esso è stata rilasciata una valutazione tecnica europea, in futuro il fabbricante dovrà redigere una

dichiarazione di prestazione al momento dell'immissione in commercio di tale prodotto.

Con l'introduzione delle procedure di valutazione sono previste anche semplificazioni a vantaggio in particolare delle piccole e medie imprese per mantenere i costi dell'immissione in commercio dei prodotti da costruzione per quanto possibile bassi.

Per quanto concerne la sicurezza dei prodotti da costruzione, l'avamprogetto prevede due varianti volte a chiarire il rapporto tra il diritto in materia di prodotti da costruzione e la legge sulla sicurezza dei prodotti (LSPro)<sup>9</sup>, visto che a livello europeo il rapporto tra le norme sulla sicurezza dei prodotti contenute nel regolamento europeo sui prodotti da costruzione e quelle della direttiva europea relativa alla sicurezza dei prodotti non è ancora stato chiarito del tutto. Poiché nell'Amministrazione federale la valutazione di questa situazione giuridica ha originato opinioni divergenti, vengono presentate due varianti.

Basandosi sullo stato attuale delle informazioni e delle conoscenze relative alla situazione giuridica in ambito europeo, il Dipartimento federale delle finanze (DFF), responsabile della revisione degli atti normativi concernenti i prodotti da costruzione, privilegia la variante I. Questa presuppone che l'equivalenza tra i citati atti normativi riveduti e la legislazione europea, in quanto condizione per la prosecuzione del capitolo sui prodotti da costruzione dell'ARR, possa essere stabilita unicamente se si evita di applicare procedure di prova supplementari o «residue» secondo la LSPro parallelamente alla legislazione sui prodotti da costruzione (vedi le spiegazioni inerenti alla variante II fornite qui di seguito). L'obbligo del fabbricante di verificare la sicurezza dei prodotti mediante prove supplementari o «residue» secondo la direttiva europea relativa alla sicurezza dei prodotti non è previsto nella legislazione europea e rappresenterebbe quindi un ostacolo tecnico al commercio, con conseguenze negative per l'esito della verifica dell'equivalenza.

La variante II prevede invece anche in futuro l'applicabilità parallela della LSPro e delle relative prove per l'immissione in commercio dei prodotti da costruzione. A seconda dell'evoluzione della situazione giuridica europea è ipotizzabile, ma alquanto improbabile, che il diritto europeo ammetta la coesistenza di prove per l'immissione in commercio secondo la riveduta legislazione sui prodotti da costruzione e di prove supplementari e/o «residue» secondo la LSPro. Ciò è in linea con la valutazione dell'equivalenza tra il diritto svizzero e quello europeo effettuata da entrambe le Parti all'ARR. In seno all'UE l'equivalenza è valutata dalla direzione generale Imprese e Industria della Commissione europea le cui considerazioni sono alla base della variante I. L'obiettivo è chiarire la situazione giuridica prima che il progetto sia sottoposto al Parlamento.

Adottando un «approccio orientato alla prestazione» per la commercializzazione dei prodotti da costruzione il legislatore europeo deroga volutamente al principio secondo cui, in altri settori, per poter essere immesso in commercio o messo a disposizione sul mercato dell'UE un prodotto deve soddisfare i requisiti legali in materia di sicurezza secondo le prescrizioni di armonizzazione dell'UE («approccio descrittivo»). In questo senso l'«approccio orientato alla prestazione» del regolamento europeo sui prodotti da costruzione prevale sulle disposizioni della direttiva relativa

<sup>9</sup> RS 930.11

alla sicurezza generale dei prodotti<sup>10</sup> in virtù sia del principio della *lex specialis* sia della regola della *lex posterior*. All'origine di questa struttura del diritto europeo in materia di prodotti da costruzione vi è il carattere particolare di tali prodotti in quanto prodotti intermedi. Il loro carattere particolare non permette di definire una «sicurezza astratta», che prescinde dalla loro funzione nell'opera di costruzione. Per questa ragione i requisiti per i prodotti da costruzione – diversamente ad esempio da quelli per le macchine secondo la direttiva europea relativa alle macchine<sup>11</sup> – non vengono armonizzati dal punto di vista della sicurezza. Di conseguenza, per i prodotti da costruzione non vengono neppure definiti requisiti di base relativi alla sicurezza e alla salute e, all'infuori delle norme tecniche armonizzate, non vengono elaborate «norme di sicurezza»<sup>12</sup> autonome conformemente alla direttiva relativa alla sicurezza dei prodotti né conferiti mandati in tal senso. Non vengono quindi nemmeno redatti documenti di conformità secondo la suddetta direttiva.

Le procedure e i metodi armonizzati per la valutazione dei prodotti da costruzione richiedono un'«applicazione uniforme» in tutta Europa, ragion per cui le norme di armonizzazione per il settore della costruzione sono state emanate a livello europeo sotto forma di regolamento e non più di direttiva. La qualità delle disposizioni del regolamento europeo sui prodotti da costruzione è un segno della «preminenza» del diritto settoriale: il regolamento prevale infatti in tutti gli Stati membri dell'UE sul diritto nazionale che attua la direttiva relativa alla sicurezza dei prodotti. Ciò nondimeno nel valutare la prestazione di un prodotto da costruzione si possono prendere in considerazione anche aspetti relativi alla sicurezza e alla salute: nei casi in cui un requisito di sicurezza è rilevante in riferimento a un preciso prodotto da costruzione, tale requisito deve essere definito nell'ambito del diritto applicabile ai prodotti da costruzione e quindi integrato come caratteristica essenziale del prodotto nelle specifiche tecniche armonizzate. In tal modo è possibile garantire sia un recepimento eurocompatibile del regolamento europeo sui prodotti da costruzione sia il livello di sicurezza previsto in Svizzera.

La nuova legislazione garantisce le informazioni sulle prestazioni del prodotto attraverso un sistema differenziato di prescrizioni concernenti la vigilanza del mercato. A questo proposito essa rinvia nell'UE anche al Regolamento (CE) n. 765/2008 che fa parte del *nuovo quadro normativo*<sup>13</sup> e che è applicabile a titolo sussidiario in modo trasversale a tutti i settori di prodotti, quantunque il regolamento europeo sui prodotti da costruzione costituisca un atto normativo speciale. Per il

<sup>10</sup> Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 dicembre 2001 relativa alla sicurezza generale dei prodotti, GU L 11 del 15.1.2002, pag. 4 segg., direttiva relativa alla sicurezza dei prodotti.

<sup>11</sup> Direttiva 2006/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006 relativa alle macchine e che modifica la Direttiva 95/16/CE (rifusione), GU L 157 del 9.6.2006, pag. 24.

<sup>12</sup> Art. 3 par. 2 e art. 4 della Direttiva 2001/95/CE.

<sup>13</sup> Fanno parte del nuovo quadro normativo delle prescrizioni concernenti il mercato interno dell'UE: il Regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti, GU L 218 del 13.8.2008, pag. 30, il Regolamento (CE) n. 764/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate regole tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la Decisione n. 3052/95/CE, GU L 218 del 13.8.2008, pag. 21 e la Decisione n. 768/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti, GU L 218 del 13.8.2008, pag. 82.

settore dei prodotti da costruzione tale regolamento determina un cambiamento del sistema di vigilanza del mercato, poiché introduce anche per questo settore di prodotti un concetto di vigilanza del mercato di tipo proattivo (compresi i programmi delle prove a campione).

### **Importanti settori di regolamentazione della nuova legislazione sui prodotti da costruzione**

La nuova legislazione europea e quella svizzera sui prodotti da costruzione hanno introdotto molte modifiche rispetto alla vigente legislazione svizzera sui prodotti da costruzione. La LProdC e l'OProdC sono state infatti sottoposte a una revisione *totale*.

- *Il nuovo concetto di armonizzazione orientato alla prestazione:* il nuovo regolamento europeo sui prodotti da costruzione introduce un nuovo concetto di armonizzazione per questi prodotti. La LProdC in vigore poggia sulla direttiva europea relativa ai prodotti da costruzione del 1989, che esige come requisito per tali prodotti la loro «idoneità all'uso». Questo concetto è stato abbandonato nel nuovo regolamento europeo. Solitamente la decisione in merito all'idoneità all'uso di un prodotto da costruzione è presa dall'utilizzatore, che ne definisce le caratteristiche nell'ambito di un rapporto giuridico di diritto privato (appalto, contratto) e ne esige la messa a disposizione sul mercato facendone richiesta. Questo «approccio orientato alla prestazione», che costituisce l'elemento centrale del nuovo regolamento europeo, è ripreso nella legislazione svizzera sui prodotti da costruzione.
- *Nuove espressioni:* i cambiamenti concettuali comportano anche cambiamenti terminologici. Dato che in futuro non si parlerà più di «dichiarazione di conformità» né di «certificato di conformità», ma soltanto di «dichiarazione di prestazione», occorre adeguare tutte le espressioni legate alla valutazione della conformità al nuovo concetto.
- *Maggiore importanza delle norme e delle valutazioni tecniche:* quando un prodotto da costruzione rientra nell'ambito di applicazione di una norma tecnica armonizzata o quando per esso è stata rilasciata una valutazione tecnica europea (corrisponde all'attuale benessere tecnico), in futuro bisognerà redigere una dichiarazione di prestazione. Dall'entrata in vigore, nel 2001, della vigente legislazione sui prodotti da costruzione, le specifiche tecniche come le norme tecniche armonizzate vengono regolarmente recepite nell'ordinamento giuridico svizzero e costituiscono oggi delle specifiche svizzere. Esse servono al fabbricante da base per determinare le prestazioni di un prodotto e all'utilizzatore per stabilire se un prodotto da costruzione è idoneo per essere utilizzato in un'opera concreta e per un certo scopo.
- *Armonizzazione delle procedure di valutazione per le prestazioni dei prodotti e non dei requisiti per il prodotto stesso:* l'«approccio orientato alla prestazione» esige un'armonizzazione delle procedure di valutazione per i prodotti da costruzione e non dei livelli di sicurezza e di tutela della salute

che tali prodotti devono garantire. L'armonizzazione delle procedure di valutazione tecnica non modifica i suddetti livelli stabiliti dai singoli Paesi: anche nell'UE ogni Stato membro potrà continuare a definire liberamente e in modo autonomo i requisiti per i prodotti attraverso i requisiti di base delle opere di costruzione che esso stesso dovrà disciplinare. Tali requisiti contribuiscono a far sì che le opere di costruzione soddisfino i requisiti di base. Affinché le indicazioni fornite nella dichiarazione di prestazione possano essere confrontate dall'utilizzatore, è necessario armonizzare le procedure di controllo, certificazione e conformità e altre procedure di valutazione tecnica. Queste procedure per la valutazione delle caratteristiche dei prodotti da costruzione sono contenute nelle specifiche tecniche armonizzate (norme tecniche armonizzate e documenti per la valutazione europea). La partecipazione al mercato interno dell'UE presuppone l'impiego di tali procedure di valutazione tecnica delle specifiche tecniche armonizzate.

- *Nuove procedure semplificate*: il regolamento europeo sui prodotti da costruzione prevede anche nuove procedure semplificate di valutazione e verifica della costanza della prestazione (che sostituiscono le attuali procedure di valutazione della conformità). Queste procedure semplificate non esistono nell'attuale legislazione svizzera sui prodotti da costruzione. Esse mirano in particolare a proteggere le PMI.
- *Descrizione precisa delle responsabilità degli operatori economici*: oltre all'espressione «immissione in commercio», la nuova legislazione introduce l'espressione «messa a disposizione sul mercato». Per messa a disposizione sul mercato si intende la fornitura di un prodotto da costruzione affinché sia distribuito o usato sul mercato nel corso di un'attività commerciale e per immissione in commercio la prima immissione di un prodotto da costruzione in commercio. Entrambe le locuzioni si scostano dall'espressione «messa in commercio» regolamentata nell'attuale LProdC e conforme a quella definita nella LOTC. La LOTC permette l'immissione in commercio ripetuta di un prodotto nell'ambito della catena di fornitura e di distribuzione. Essa prevede quindi semplificazioni per gli operatori economici a valle della catena di distribuzione, se dalla sua fabbricazione il prodotto non ha subito modifiche restando conforme ai sensi della valutazione della conformità. Il regolamento europeo sui prodotti da costruzione disciplina invece in dettaglio le responsabilità dei singoli operatori economici, cosicché appare evidente che un importatore o un distributore non può avere la stessa responsabilità del fabbricante per la redazione della dichiarazione di prestazione, ma che deve tuttavia provvedere affinché le informazioni ivi contenute giungano all'utilizzatore senza essere state modificate. Se crede o ha ragione di credere che il prodotto da costruzione non corrisponda alle indicazioni della dichiarazione di prestazione, l'importatore non può immetterlo in commercio. Ciò vale anche per il distributore che intende mettere a disposizione sul mercato il prodotto da costruzione. D'altra parte queste prescrizioni sono conformi a quelle sulla responsabilità degli operatori economici della legge federale sulla sicurezza dei prodotti (LSPro) in vigore dal 2010.

- *Descrizione precisa delle responsabilità di parti terze*: l'avamprogetto regolamenta dettagliatamente le responsabilità di parti terze. Sono considerate parti terze gli organismi notificati (attualmente gli organi di valutazione della conformità) che il fabbricante, a seconda della procedura di valutazione e verifica della costanza della prestazione, coinvolge nel processo di fabbricazione e a cui sono affidati compiti di parte terza indipendente. Questi compiti consistono nella prova dei prodotti, nell'ispezione e nella certificazione dei processi di produzione e dei prodotti. Sono altresì parti terze gli organismi di valutazione tecnica (attualmente gli organi competenti per il benessere) che possono rilasciare le valutazioni tecniche europee nei settori di prodotti che non rientrano nell'ambito di applicazione delle norme tecniche armonizzate. Parti terze sono infine i punti di contatto di prodotti che rendono accessibili agli operatori economici della catena di fabbricazione e di fornitura informazioni sulle prescrizioni relative all'immissione in commercio, alla messa a disposizione sul mercato, all'incorporazione, al montaggio o all'installazione di prodotti da costruzione in Svizzera.
- *Sistema di vigilanza del mercato più efficace*: il regolamento europeo introduce un altro nuovo elemento, ovvero un sistema differenziato di prescrizioni relative alla vigilanza del mercato, per il quale esso rinvia anche al regolamento (CE) n. 765/2008. Il sistema di vigilanza del mercato del diritto svizzero in materia di prodotti da costruzione (della legislazione sulla sicurezza dei prodotti e di altri atti legislativi federali) non corrisponde al sistema del nuovo regolamento europeo. Non si tiene conto della particolarità dei prodotti da costruzione di essere dei prodotti intermedi e finora non erano previsti a livello legislativo programmi per le prove a campione e la vigilanza del mercato. Il concetto di vigilanza del mercato è un elemento fondamentale del nuovo regolamento europeo, poiché permette di garantire l'affidabilità delle prestazioni dei prodotti e quindi la sicurezza delle opere di costruzione. L'ARR in vigore non contiene disposizioni sulla vigilanza del mercato. Con la nuova legislazione di settore europea è necessario trovare una regolamentazione equivalente anche per il settore della vigilanza del mercato al fine di mantenere l'equivalenza delle prescrizioni tecniche nel quadro dell'ARR.

## **Obiettivi della revisione**

Con la revisione totale della LProdC e dell'OProdC si perseguono gli obiettivi riportati qui di seguito.

- *Riduzione degli oneri per i fabbricanti*: si tratta di introdurre il nuovo concetto di immissione in commercio di prodotti da costruzione basato sulla dichiarazione delle prestazioni dei prodotti. Per i fabbricanti svizzeri questo comporta semplificazioni e sgravi. Essi non devono più fornire la prova della conformità del prodotto alle rispettive norme tecniche armonizzate, ma devono applicare semplicemente le procedure di valutazione armonizzate delle norme (variante D). Il requisito dell'idoneità all'uso quale condizione per l'immissione in commercio dei prodotti da costruzione è abrogato. In tal modo, si riducono gli oneri derivanti dal diritto pubblico che gravano il fabbricante. Infatti, anche in Sviz-

zera egli deve dichiarare unicamente le prestazioni del prodotto in relazione alle caratteristiche di tale prodotto per le quali esiste una disposizione legislativa. Ciò dovrebbe permettere di eliminare i costi per prove, ispezioni e certificazioni inutili nel settore dei prodotti da costruzione e di ridurre la burocrazia.

- *Orientamento al mercato:* con il nuovo concetto di immissione in commercio di prodotti da costruzione si vuole adottare un «approccio orientato al mercato». In linea di principio lo Stato non deve stabilire la totalità o la maggioranza delle prestazioni dei prodotti, bensì unicamente i requisiti del prodotto, se ciò si rivela necessario per la tutela della salute, dell'ambiente o dei lavoratori oppure per realizzare altri interessi pubblici preponderanti in relazione ai requisiti di base delle opere di costruzione. Analogamente al nuovo regolamento europeo, la riveduta LProdC presuppone che siano gli utilizzatori a definire se un prodotto è impiegabile per gli scopi da essi perseguiti. Questa selezione dei prodotti è effettuata sul mercato tramite la legge della domanda e viene formalizzata nei contratti di diritto privato o nelle commesse. Quest'ampia libertà nella fabbricazione dei prodotti dovrebbe anche permettere una maggiore diversificazione dei prodotti e un ampliamento dell'offerta.
- *Trasparenza:* con un'impostazione conforme alle norme tecniche armonizzate e alle valutazioni tecniche europee il sistema deve diventare più trasparente. Se un prodotto da costruzione rientra nell'ambito di applicazione di una norma tecnica armonizzata o se per esso viene rilasciata una valutazione tecnica europea, in futuro occorrerà redigere una «dichiarazione di prestazione». Quest'ultima sarà un elemento decisivo per l'immissione in commercio di un prodotto da costruzione. Essa servirà soprattutto a confrontare a livello europeo le prestazioni dei prodotti, a tutto vantaggio degli attori economici del mercato, siano essi acquirenti o utilizzatori. Oggigiorno, le norme tecniche armonizzate sono diventate norme svizzere in seguito al loro recepimento nel diritto svizzero. Unitamente ai documenti per la valutazione europea, elaborati anche da organismi di valutazione tecnica svizzeri, esse costituiscono le condizioni tecniche per abbattere gli ostacoli al commercio esistenti in questo settore e impedire che se ne creino dei nuovi. Su questa base vengono effettuate prove e valutazioni (controlli, certificazioni) che sono in seguito riconosciute reciprocamente nel quadro dell'ARR.
- *Semplificazioni:* la nuova legislazione introduce (variante I) semplificazioni in particolare nelle procedure di valutazione e verifica della costanza della prestazione. Ad esempio, per quanto riguarda la classificazione di certi prodotti, sarà possibile eliminare del tutto le prove e rinunciare a ulteriori prove nei casi in cui queste sono già state eseguite da un altro fabbricante. Potranno beneficiare delle procedure semplificate anche i prodotti da costruzione fabbricati da piccole e medie imprese (PMI) o in un unico esemplare. Tutte queste semplificazioni sono volte a ridurre i costi di fabbricazione per i prodotti da costruzione. Sono eurocompatibili, destinate in particolare a proteggere le PMI e saranno applicate anche ai fabbricanti svizzeri al fine di evitare svantaggi concorrenziali.
- *Certezza del diritto:* l'incertezza del diritto generata negli ultimi anni dalla legislazione in vigore dovrebbe essere eliminata con una descrizione dettagliata delle responsabilità di fabbricanti, importatori e distributori. Nel contempo, all'utilizzatore di un prodotto da costruzione dovrebbe essere garantito

l'accesso a informazioni affidabili, sicure e adeguate riguardanti le prestazioni dei prodotti lungo l'intera catena di fornitura.

- *Diritto in materia di sicurezza dei prodotti eurocompatibile per i prodotti da costruzione*: per mantenere gli obblighi degli operatori economici entro un limite proporzionalmente ragionevole e aumentare nel contempo la trasparenza di questi obblighi, il diritto in materia di sicurezza dei prodotti per il settore dei prodotti da costruzione deve essere integrato (secondo la variante I) nella *legislazione sui prodotti da costruzione* in maniera eurocompatibile. Se in altri atti legislativi federali i requisiti concernenti i prodotti sono sottoposti a una regolamentazione materiale, le procedure di valutazione per questi requisiti materiali devono essere integrate nelle norme tecniche armonizzate. Il loro adempimento dovrebbe essere provato non più tramite procedure di conformità separate (o altri metodi supplementari o complementari) ma soltanto mediante la procedura di valutazione e verifica della costanza della prestazione. Per il fabbricante di prodotti da costruzione ciò si traduce in maggiore trasparenza, in una semplificazione delle procedure e in meno burocrazia e inoltre contribuisce ad eliminare gli ostacoli al commercio. È anche l'unico metodo per provare l'eurocompatibilità dei requisiti dei prodotti da costruzione, dettati dal diritto in materia di sicurezza dei prodotti, visto che le uniche procedure di conformità per i prodotti da costruzione saranno quelle per la redazione della dichiarazione di prestazione. Senza adeguamenti in questo settore si creerebbero nuovi ostacoli tecnici al commercio che sarebbero incompatibili con l'ARR.
- *Garanzia della sicurezza delle opere di costruzione con il miglioramento dell'effettività della vigilanza del mercato*: il concetto di vigilanza del mercato nel settore dei prodotti da costruzione è stato completamente rivisto e armonizzato con lo standard europeo. In futuro l'affidabilità e la correttezza delle indicazioni dei prodotti, la loro sicurezza nonché la presenza delle caratteristiche dichiarate del prodotto dovranno essere garantite tramite una vigilanza del mercato efficace. La vigilanza del mercato dei prodotti commercializzati in Svizzera dovrà diventare più efficiente e raggiungere un grado di efficacia più elevato tramite programmi di prove a campione e controlli a seguito di determinati eventi per evitare o ridurre i pericoli che potrebbero derivare da prodotti non sicuri o difettosi nelle opere di costruzione. La vigilanza del mercato dovrebbe essere resa più efficiente anche attraverso azioni congiunte a seguito dell'integrazione del diritto in materia di sicurezza dei prodotti nella LProdC. In futuro l'effettiva vigilanza del mercato rappresenterà uno dei requisiti più importanti per l'equivalenza della legislazione tecnica nel quadro dell'ARR.
- *Sostenibilità*: per poter promuovere costruzioni sostenibili, è necessario introdurre nella LProdC un nuovo requisito per le opere di costruzione. Ai fini dell'adempimento di questo requisito si dovranno sviluppare caratteristiche del prodotto e integrarle nelle norme tecniche armonizzate; in relazione a tali caratteristiche è poi possibile dichiarare le prestazioni dei prodotti.

### **Ripercussioni della revisione per l'economia**

Il settore dei prodotti da costruzione rientra nel campo di applicazione dell'ARR concluso con l'UE. Quest'ultimo permette la libera circolazione dei prodotti da

costruzione fabbricati in Svizzera e accompagnati dai documenti di conformità nell'UE, negli Stati AELS e in Turchia senza che vi siano ostacoli tecnici al commercio.

Le responsabilità imposte agli operatori economici della catena di fabbricazione e di fornitura (fabbricanti, importatori, distributori, mandatari) in conformità al riveduto diritto in materia di prodotti da costruzione esistono in gran parte già oggi e non comportano in linea di principio nuovi obblighi. Gli attuali documenti di conformità secondo la LProdC (2001) e la LSPro contengono informazioni per un impiego sicuro e appropriato del prodotto. In base alla variante I questi obblighi devono essere alleggeriti e semplificati. Ciò che invece non cambia è il fatto che le informazioni sul prodotto, che il fabbricante acclude al prodotto e che in futuro dovranno essere contenute nella dichiarazione di prestazione e nelle informazioni sulla sicurezza, devono giungere in maniera precisa, inalterata e diretta agli utilizzatori del prodotto, per non pregiudicare l'impiego sicuro del prodotto ai sensi alla sicurezza del prodotto e dell'opera di costruzione.

La soluzione proposta dalla riveduta LProdC permette di bilanciare gli interessi in gioco, ovvero quelli degli operatori economici della catena di fabbricazione e di fornitura da una parte e quelli degli utilizzatori dall'altra. Quest'ultimi devono essere tutelati attraverso gli obblighi imposti agli operatori economici della catena di fabbricazione e fornitura di prodotti da costruzione. La riveduta legislazione sui prodotti da costruzione non contiene disposizioni sulle responsabilità degli utilizzatori. Le informazioni sulle prestazioni dei prodotti redatte dal fabbricante che l'importatore, il mandatario e il distributore devono trasmettere in maniera precisa, inalterata e diretta all'utilizzatore del prodotto costituiscono l'aspetto centrale della LProdC. Gli utilizzatori sono in particolare civilmente responsabili della costruzione e dell'uso di un'opera. Gli operatori economici della catena di fabbricazione e di fornitura devono allegare al prodotto le pertinenti informazioni, ad esempio le istruzioni per l'uso – eventualmente in forma elettronica – affinché gli utilizzatori possano decidere se il prodotto è adatto all'uso previsto e se rispetta le eventuali disposizioni di legge per quanto concerne determinate prestazioni.

Conformemente alla riveduta legislazione sui prodotti da costruzione gli attuali organismi svizzeri di valutazione della conformità devono offrire ai fabbricanti una prestazione paragonabile a quella odierna: a seconda del sistema applicabile di valutazione e verifica della costanza della prestazione essi devono valutare e verificare i prodotti in base alle norme tecniche armonizzate e ai documenti per la valutazione europea, sorvegliare e certificare il controllo della produzione in fabbrica e certificare i prodotti.

Gli operatori economici maggiormente toccati dalla revisione, rappresentati in particolare dai membri della Commissione dei prodotti da costruzione, hanno collaborato attivamente alla preparazione dei presenti avamprogetti. Essi si sono espressi a favore di un recepimento per quanto possibile integrale del regolamento europeo sui prodotti da costruzione in modo che possa essere portata avanti la via bilaterale. Appoggiano esplicitamente gli avamprogetti.

## **Basi giuridiche**

La legge dell'8 ottobre 1999 sui prodotti da costruzione si fonda sugli articoli 95, 97 e 101 della Costituzione federale, che costituiranno anche in futuro una base costituzionale sufficiente per la legge sui prodotti da costruzione.

L'articolo 4 LOTC impone inoltre al legislatore di rendere le prescrizioni tecniche compatibili con quelle dei principali partner commerciali. Con la revisione totale della LProdC vengono recepiti autonomamente il regolamento europeo sui prodotti da costruzione e, laddove è possibile e opportuno, le disposizioni della Direttiva relativa alla sicurezza dei prodotti da costruzione e del regolamento (CE) n. 765/2008 che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato. In tal modo si intende raggiungere l'obiettivo di una legislazione eurocompatibile, riconosciuta come equivalente nell'ARR.

Le suddette disposizioni costituzionali conferiscono alla Confederazione un'ampia competenza in materia di regolamentazione dell'immissione in commercio e della messa a disposizione sul mercato dei prodotti da costruzione. Essa può definire i requisiti delle opere di costruzione (fatta eccezione per determinate opere come le strade nazionali) e le regole per l'impiego dei prodotti da costruzione per quanto ciò non rientri nell'ambito di competenza dei Cantoni. Il progetto non modifica questa ripartizione delle competenze a livello federale.

Il progetto conferisce al Consiglio federale un'ampia facoltà di disciplinare in disposizioni d'esecuzione i dettagli tecnici secondo la LProdC.

Inoltre l'Ufficio federale competente deve poter designare gli atti normativi internazionali che definiscono le classi di prestazione o che attribuiscono ai prodotti determinate classi di prestazione.

Queste deleghe normative sono indispensabili poiché il progetto accoglie il diritto tecnico dell'UE. Quest'ultima concretizzerà il regolamento sui prodotti da costruzione nell'arco dei prossimi anni. La delega di competenze normative al Consiglio federale consente di adeguare rapidamente il diritto svizzero all'evoluzione del diritto europeo per quanto attiene a questioni di dettaglio molto tecniche.