

12.xxx

Avamprogetto del 28 agosto 2012

**Rapporto esplicativo concernente la legge sui prodotti da
costruzione (LProdC)**

Compendio

Il diritto federale in materia di prodotti da costruzione deve essere adeguato al nuovo regolamento europeo sui prodotti da costruzione, affinché non vadano persi i vantaggi che l'Accordo bilaterale con l'UE sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità offre all'economia svizzera in questo importante settore economico e non sorgano ulteriori ostacoli al commercio. Nel contempo, il riveduto diritto in materia di prodotti da costruzione dovrebbe ridurre gli oneri degli operatori economici, accrescere la trasparenza, semplificare le procedure e garantire maggiore certezza del diritto, rendere eurocompatibile il diritto in materia di sicurezza dei prodotti per i prodotti da costruzione nonché fornire un importante contributo alla sicurezza e sostenibilità delle opere di costruzione.

Situazione iniziale

Con il diritto federale in materia di prodotti da costruzione, nel 2001 è stata creata la base che ha permesso di estendere nel 2008, con un capitolo sui prodotti da costruzione, l'Accordo bilaterale con l'UE sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (ARR). L'ARR si prefigge di eliminare gli ostacoli tecnici al commercio e, dato che vengono meno prove doppie, costi supplementari, ritardi e svantaggi concorrenziali, garantisce condizioni eque agli esportatori svizzeri che intendono partecipare al mercato europeo interno dei prodotti da costruzione. Inoltre, l'ARR garantisce l'accesso al mercato europeo agli organi svizzeri di valutazione della conformità che eseguono prove di prodotti, certificazioni di prodotti e certificazioni del controllo della produzione in fabbrica. Infine, anche gli utilizzatori dei prodotti da costruzione beneficiano dell'apertura del mercato avvenuta grazie all'ARR, 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 diritto in materia di prodotti da costruzione del 2001 attuava la previgente direttiva europea sui prodotti da costruzione 89/106/CEE. Quest'ultima è stata sostituita dal regolamento europeo sui prodotti da costruzione entrato in vigore nel mese di aprile del 2011. Ne consegue che l'equivalenza tra le prescrizioni tecniche dell'UE e quelle svizzere non è più data. Per assicurare la continuità della normativa bilaterale in questo settore è tuttavia necessario mantenere questa equivalenza. La revisione del diritto federale in materia di prodotti da costruzione è finalizzata a garantire un adeguamento eurocompatibile al nuovo regolamento europeo, affinché il capitolo dell'ARR sui prodotti da costruzione e i vantaggi che ne derivano per l'economia svizzera possano essere mantenuti anche in futuro.

Contenuto dell'avamprogetto

Riduzione degli oneri per i fabbricanti: si tratta di introdurre il nuovo concetto di immissione in commercio di prodotti da costruzione basato sulla dichiarazione di prestazione 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, ma devono applicare semplicemente le procedure di valutazione armonizzate delle norme. Il requisito dell' idoneità all' uso dei prodotti quale condizione per l' immissione in commercio di prodotti da costruzione è abrogato. In tal modo, si riducono gli oneri derivanti dal diritto pubblico che gravano il fabbricante. Infatti, anche in Svizzera 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 paragonare a livello europeo le prestazioni dei prodotti, a tutto vantaggio degli attori economici del mercato, siano essi acquirenti o utilizzatori. Oggi, 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 eseguite prove e valutazioni (controlli, certificazioni) che sono in seguito riconosciute reciprocamente nel quadro dell' ARR.

Semplificazioni: devono beneficiare di semplificazioni procedurali in particolare i prodotti da costruzione fabbricati dalle PMI o in un singolo esemplare.

Certeza del diritto: l' incertezza del diritto nel settore dei prodotti da costruzione, osservata in parte negli ultimi anni nella prassi, deve 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 un' informazione affidabile, sicura e corretta in relazione alla prestazione del prodotto lungo l' intera catena di fornitura.

Diritto in materia di sicurezza dei prodotti eurocompatibile per i 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). Per mantenere gli obblighi degli operatori economici entro un limite proporzionalmente ragionevole e accrescere nel contempo la trasparenza di questi obblighi, secondo la variante I il diritto in materia di sicurezza dei prodotti per il settore dei prodotti da costruzione deve essere integrato 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, il loro adempimento deve essere provato non più tramite procedure di conformità separate, ma soltanto mediante la procedura di valutazione e verifica della costanza della prestazione. Per il fabbricante di prodotti da costruzione questo comporta soprattutto anche semplificazioni procedurali e una riduzione della burocrazia. Inoltre, serve a provare l'eurocompatibilità dei requisiti dei prodotti da costruzione, dettati dal diritto in materia di sicurezza dei prodotti. Senza adeguamenti in questo settore si creerebbero nuovi ostacoli tecnici al commercio che non sarebbero compatibili con l'ARR. Se a livello europeo nel quadro della valutazione dell'equivalenza effettuata dalle Parti contraenti dell'ARR si giungesse alla conclusione che la legislazione europea sui prodotti da costruzione prevede per il fabbricante obblighi di prova stabiliti nel diritto in materia di sicurezza dei prodotti aggiuntivi o complementari a quelli sanciti dal regolamento europeo sui prodotti da costruzione, con la variante II le norme della LSPro contenenti gli obblighi di prova del fabbricante continuerebbero ad essere applicate parallelamente alla legislazione sui prodotti da costruzione.

Garanzia della sicurezza delle opere di costruzione con il miglioramento dell'effettività della vigilanza del mercato: 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 effettiva e conforme agli standard europei. La vigilanza del mercato dovrà diventare più efficiente e raggiungere un grado di efficacia più elevato grazie a programmi di prove a campione e controlli a seguito di determinati eventi, allo scopo di evitare o ridurre i pericoli che potrebbero derivare da prodotti non sicuri o difettosi nelle opere di costruzione. In futuro l'effettività della 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 armonizzate.

Importanza per l'economia nazionale

Qualora la Svizzera rinunciassse a rivedere la propria legislazione sui prodotti da costruzione o non dovesse garantire l'equivalenza con la pertinente normativa europea, il capitolo sui prodotti da costruzione verrebbe con ogni probabilità sospeso o stralciato dall'ARR. Di conseguenza, i prodotti da costruzione legalmente

negoziabili nell'UE e nel SEE potrebbero essere commercializzati sul mercato svizzero senza ostacoli, ma non sarebbe possibile immettere nel mercato SEE prodotti da costruzione svizzeri, se questi non soddisfano i requisiti del regolamento europeo. Pertanto, i fabbricanti esportatori sarebbero nuovamente svantaggiati rispetto ai loro concorrenti del SEE, in quanto dovrebbero sopportare i costi supplementari per doppie prove e doppie certificazioni. Le imprese svizzere fornitrici di servizi, che attualmente possono offrire i propri servizi in tutta Europa in qualità di organi 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. A medio termine questo potrebbe ripercuotersi negativamente sul mercato svizzero del lavoro e provocare una fuga all'estero di importanti competenze nel settore della costruzione.

Per contro, una revisione del diritto in materia di prodotti da costruzione come quella proposta produrrebbe per gli operatori economici gli effetti positivi spiegati di seguito:

i prodotti da costruzione fabbricati in Svizzera e accompagnati dai documenti di conformità potrebbero continuare a circolare liberamente nell'UE e quindi anche negli altri Stati dell'AELS come pure in Turchia, senza che vi siano ostacoli tecnici al commercio.

Le responsabilità imposte agli operatori economici della catena di fabbricazione e 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. Questi obblighi devono essere snelliti e semplificati, senza tuttavia pregiudicare l'impiego sicuro del prodotto ai sensi della 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 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.

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: essi devono valutare e verificare i prodotti, sorvegliare e certificare il controllo della produzione in fabbrica e certificare i prodotti.

Nella riveduta legislazione in materia di prodotti da costruzione, gli attuali organismi di conformità e valutazione devono offrire ai fabbricanti una prestazione di servizi comparabile a quella odierna: essi devono poter controllare e valutare prodotti, sorvegliare e certificare il controllo della produzione in fabbrica eseguito dai fabbricanti nonché 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.

Indice

Compendio	2
1 Linee generali dell'avamprogetto	9
1.1 Situazione iniziale	9
1.1.1 Impedimento degli ostacoli tecnici al commercio per i prodotti da costruzione	9
1.1.2 Regolamento europeo sui prodotti da costruzione	11
1.1.3 Attuale legislazione in materia di prodotti da costruzione	21
1.2 Soluzioni analizzate	29
1.2.1 In generale	29
1.2.2 Confronto tra la vigente LProdC (2001) e il regolamento europeo sui prodotti da costruzione	30
1.2.3 Avamprogetto posto in consultazione	34
1.3 La nuova regolamentazione proposta	36
1.3.1 Revisione totale della LProdC	36
1.3.2 Valutazione della necessità di apportare modifiche alle altre leggi	37
1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	41
1.5 Coordinamento tra compiti e finanze	43
1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	43
1.7 Attuazione	44
2 Commenti alle singole disposizioni	46
2.1 Ingresso	46
2.2 Scopo, campo d'applicazione e definizioni	46
2.3 Condizioni per l'immissione in commercio e la messa a disposizione sul mercato di prodotti da costruzione	53
2.3.1 Requisiti di base delle opere di costruzione e caratteristiche essenziali dei prodotti da costruzione	53
2.3.2 Immissione in commercio, messa a disposizione sul mercato e dichiarazione di prestazione	55
2.4 Prescrizioni per gli operatori economici	62
2.5 Specifiche tecniche	64
2.6 Organismi notificati, organismi di valutazione tecnica e punti di contatto di prodotti	67
2.6.1 Organismi notificati con compiti di parte terza	67
2.6.2 Organismi di valutazione tecnica	69
2.6.3 Punti di contatto di prodotti da costruzione	71
2.7 Vigilanza del mercato	71
2.8 Disposizioni penali	78
2.9 Esecuzione, finanziamento e rimedi giuridici	79
2.10 Disposizioni finali	83
3 Ripercussioni	84
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	84

3.1.1 Ripercussioni finanziarie	84
3.1.2 Ripercussioni per il personale	85
3.2 Ripercussioni per Cantoni e Comuni nonché per centri urbani, agglomerati e regioni di montagna	87
3.3 Ripercussioni per l'economia nazionale	88
3.3.1 Necessità e possibilità di intervento dello Stato	88
3.3.2 Ripercussioni per gli operatori economici della catena di fabbricazione e di fornitura	89
3.3.3 Ripercussioni per gli operatori economici intesi come utilizzatori	93
3.3.4 Ripercussioni per gli organismi notificati autorizzati a valutare e verificare la costanza della prestazione	94
3.3.5 Ripercussioni per l'economia generale	94
3.4 Ripercussioni per la società	94
3.5 Ripercussioni per l'ambiente	95
3.6 Ripercussioni per la politica estera	95
4 Programma di legislatura	95
5 Aspetti giuridici	95
5.1 Costituzionalità	95
5.2 Rapporto con il diritto europeo e con gli obblighi internazionali della Svizzera	96
5.3 Delega di competenze legislative	96

1 Linee generali dell'avamprogetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Impedimento degli ostacoli tecnici al commercio per i prodotti da costruzione

In generale

Da quando nel 1992 è stata respinta la ratifica dell'accordo SEE, la Confederazione si impegna ad armonizzare le proprie prescrizioni tecniche con il diritto internazionale, in particolare con quello europeo. Per quanto riguarda le prescrizioni tecniche si tratta di regole vincolanti, la cui osservanza costituisce la premessa affinché i prodotti possano essere offerti sul mercato, immessi in commercio, messi a disposizione, utilizzati o smaltiti. Le prescrizioni tecniche possono prevedere in particolare determinati requisiti riguardanti la fabbricazione, la prestazione del prodotto, le dimostrazioni o prove di conformità, la marcatura del prodotto o i componenti. Per gli operatori economici interessati, le prescrizioni tecniche possono rappresentare un ostacolo al commercio, se, ad esempio, il fabbricante di un prodotto da costruzione adempie i requisiti del prodotto per un mercato, ma le disposizioni tecniche nella destinazione d'esportazione prevedono altri requisiti o se questa destinazione applica diversamente gli stessi requisiti o non riconosce le procedure di controllo, le procedure tecniche di valutazione della prestazione o le procedure di autorizzazione e quindi i relativi documenti giustificativi del Paese di fabbricazione. Bisogna evitare inutili ostacoli al commercio, in quanto non gravano soltanto gli operatori economici interessati, che sono impediti nelle loro operazioni commerciali o la cui scelta dei prodotti viene limitata, bensì l'intera economia svizzera¹.

Prima che la legge federale concernente i prodotti da costruzione (LProdC) entrasse in vigore con effetto al 1° gennaio 2001, l'ordinamento giuridico svizzero non era più compatibile con la previgente direttiva europea sui prodotti da costruzione a seguito di numerose singole regolamentazioni presenti a livello cantonale e federale. Le procedure di controllo e di valutazione della conformità per i prodotti da costruzione erano disciplinate in differenti modi per cui un fabbricante svizzero, che intendeva esportare i suoi prodotti anche nell'Unione europea, doveva spesso prendere in considerazione prove doppie, onerose sotto il profilo finanziario. Gli ostacoli tecnici al commercio dovuti a prescrizioni tecniche differenti, possono pertanto essere eliminati ed evitati nella misura in cui la Svizzera armonizza le proprie prescrizioni settoriali in base alle prescrizioni tecniche dei suoi principali partner commerciali (art. 4 cpv. 2 LOTC)².

Armonizzazione autonoma

Nel settore dei prodotti da costruzione, gli Stati del SEE (UE e AELS) sono di gran lunga i più importanti partner commerciali della Svizzera. Nel 2011 sono stati importati in Svizzera prodotti da costruzione dal SEE per un valore 4,6 miliardi di franchi, mentre il valore dei prodotti esportati dalla Svizzera verso lo stesso SEE

¹ Per maggiori dettagli: messaggio del 25 giugno 2008 concernente la revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio, n. 1.1.1 segg., FF 2008, pag. 6385 segg.

² Legge federale del 6 ottobre 1995 sugli ostacoli tecnici al commercio, RS 946.51

ammontava a 1,3 miliardi di franchi. Rapportato al commercio complessivo di prodotti da costruzione con l'estero, le importazioni ammontavano circa al 96 per cento del volume commerciale, mentre le esportazioni hanno quasi raggiunto l'87 per cento. Per l'economia nazionale è quindi molto importante eliminare gli esistenti ostacoli tecnici al commercio con l'UE e impedire che se ne creino nuovi. Anche la LProdC e la pertinente ordinanza d'esecuzione (ordinanza sui prodotti da costruzione, OProdC³) perseguivano questo obiettivo. Con questi atti normativi settoriali, le prescrizioni tecniche vigenti in Svizzera sono state adeguate per mezzo di un'armonizzazione autonoma alla previgente direttiva europea sui prodotti da costruzione⁴, applicata nel mercato interno europeo al fine di evitare incompatibilità tra le rispettive prescrizioni in materia di prodotti da costruzione.

La creazione di una legislazione svizzera di riferimento equivalente alla previgente direttiva europea sui prodotti da costruzione 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)⁵. Nel quadro delle trattative sugli accordi settoriali tra la Svizzera e l'Unione europea⁶, negli anni Novanta l'UE non si era dichiarata disposta a includere il settore dei prodotti da costruzione nell'ARR quale accordo sugli ostacoli tecnici al commercio, in quanto ritenuto troppo poco trasparente e troppo complesso. 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 LProdC e nell'OProdC l'immissione in commercio di prodotti da costruzione in Svizzera, mentre i Cantoni creano nel quadro del concordato intercantonale concernente l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio (CIOTC)⁷ la base legale per regolamentare l'impiego di prodotti da costruzione e definire i requisiti per le opere di costruzione.

Accordo bilaterale con l'UE

Dopo l'entrata in vigore nel 2001 della LProdC e dell'OProdC e l'entrata in vigore nel 2003 del CIOTC, è stato possibile avviare le trattative con l'UE per l'aggiunta di un nuovo capitolo sui prodotti da costruzione all'ARR. Queste trattative si sono concluse il 12 marzo 2008 con l'integrazione del capitolo sui prodotti da costruzione nell'ARR. Fino al riconoscimento dell'equivalenza delle prescrizioni tecniche della Svizzera e dell'UE, nel processo di negoziati per l'ARR le procedure di controllo, di autorizzazione e di valutazione della conformità applicate in Svizzera nonché i relativi documenti di conformità non erano riconosciuti dall'UE. Questo comportava inutili prove doppie, costi supplementari, ritardi e svantaggi concorrenziali per gli

³ RS 933.01

⁴ Direttiva 89/106/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri concernenti i prodotti da costruzione, GU L 40 dell'11 febbraio 1989, pag. 12.

⁵ 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, *Mutual Recognition Agreement, MRA*.

⁶ Fino all'entrata in vigore il 1° gennaio 2009 del Trattato di Lisbona, sul piano terminologico e giuridico occorreva distinguere tra la *Comunità europea (CE)* e l'*Unione europea (UE)*. Con l'entrata in vigore di tale Trattato le designazioni che si riferiscono alla «*Comunità*» o alla «*CE*» sono state rimpiazzate con le designazioni «*Unione*» o «*UE*».

⁷ RU 2003, 270 nonché RU 2004 2765

esportatori svizzeri che intendevano partecipare al mercato interno europeo dei prodotti da costruzione. Per la commercializzazione sul mercato svizzero e su quello dell'UE, grazie all'ARR ora è sufficiente una sola valutazione della conformità effettuata da un organo di valutazione della conformità riconosciuto. Non è dunque più necessaria una seconda valutazione della conformità. Inoltre, l'ARR offre la possibilità agli organi svizzeri di valutazione della conformità di posizionarsi su un mercato europeo per le prove, le certificazioni di prodotti e le certificazioni del controllo della produzione in fabbrica dei fabbricanti che devono essere eseguiti nel quadro delle procedure di valutazione della conformità. Infine, anche gli utilizzatori svizzeri di prodotti da costruzione (committenti, progettisti, imprenditori dei settori dell'edilizia e dell'ingegneria civile nonché dei rami accessori dell'edilizia, ma anche privati che acquistano sul mercato delle costruzioni) beneficiano dell'apertura del mercato conseguita con l'ARR grazie a un notevole ampliamento dell'offerta di prodotti, a tempi di introduzione dei prodotti sul mercato più veloci e alla relativa concorrenza nel settore.

Nel mese di aprile del 2011 è entrato in vigore nell'Unione europea il regolamento sui prodotti da costruzione⁸ che sostituisce la direttiva sui prodotti da costruzione del 1989. Le prescrizioni tecniche per i prodotti da costruzione dell'UE subiscono pertanto cambiamenti, in quanto il regolamento sui prodotti da costruzione comporta alcune modifiche di fondo, anche sotto il profilo concettuale, nell'intero settore della commercializzazione di prodotti da costruzione sul mercato interno dell'UE e del SEE. Dato che nel settore dei prodotti da costruzione l'equivalenza delle prescrizioni tecniche della Svizzera si riferisce alla previgente direttiva europea sui prodotti da costruzione, al fine di mantenere l'equivalenza delle basi legali nell'ARR anche la legislazione svizzera in materia di prodotti da costruzione deve essere adeguata al nuovo regolamento. In questo modo, i vantaggi per l'economia nazionale svizzera del capitolo sui prodotti da costruzione dovranno essere conservati anche in futuro ed evitati nuovi ostacoli tecnici al commercio in questo settore.

1.1.2 Regolamento europeo sui prodotti da costruzione

In generale

Il 24 aprile 2011 è entrato in vigore il nuovo regolamento dell'UE sui prodotti da costruzione (regolamento (UE) n. 305/2011). Il regolamento sui prodotti da costruzione sostituisce la previgente direttiva europea sui prodotti da costruzione (direttiva 89/106/CEE). Quando entrò in vigore nel 1989, già questa non era una tipica direttiva secondo il «nuovo approccio» (*new approach*). Le difficoltà di implementazione della direttiva legate alle specificità del settore di prodotti indussero la Commissione europea a proporre nel 2008 un nuovo regolamento sui prodotti da costruzione; nella proposta della Commissione si legge: «Il nuovo approccio non è la tecnica legislativa adatta per raggiungere l'obiettivo di garantire la libera circola-

⁸ 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 Consiglio, GU L 88 del 4 aprile 2011, pag. 5, regolamento sui prodotti da costruzione.

zione e l'uso dei prodotti da costruzione»⁹. I prodotti da costruzione rappresentano da molti punti di vista un caso particolare, del quale la legislazione a livello europeo tiene ora conto. Quindi, il nuovo regolamento sui prodotti da costruzione segue soltanto con notevoli restrizioni anche i criteri del nuovo quadro normativo (*new legal framework*), il quale mira a instaurare una regolamentazione orizzontale per la commercializzazione dei prodotti nel mercato interno¹⁰. Il nuovo regolamento tiene senz'altro conto, nelle proprie disposizioni, di questo nuovo quadro normativo¹¹, ma se ne discosta consapevolmente in aspetti essenziali.

Il regolamento sui prodotti da costruzione disciplina un settore di prodotti particolare, che rispetto ad altri settori presenta numerose specificità. Esso persegue nondimeno le stesse finalità della previgente direttiva, la quale mirava a eliminare gli ostacoli tecnici al commercio nel settore dei prodotti da costruzione per migliorarne la libera circolazione in seno al mercato interno¹². Il nuovo regolamento è ora inteso a semplificare e chiarire la normativa e a migliorare la trasparenza e l'efficacia dei provvedimenti in atto¹³.

Benché l'obiettivo rimanga l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio, il regolamento sui prodotti da costruzione persegue questo scopo basandosi su un concetto diverso rispetto alla previgente direttiva. Il nuovo concetto mira ad armonizzare le informazioni sulle prestazioni del prodotto, uniformando metodi, procedure e altri strumenti per la descrizione e la valutazione delle caratteristiche del prodotto da costruzione¹⁴. Il fabbricante redige una dichiarazione di prestazione in cui descrive la prestazione del prodotto¹⁵. La categoria dell'idoneità dei prodotti da costruzione, contemplata dalla previgente direttiva, viene tuttavia abbandonata. Secondo il nuovo regolamento, il giudizio sull'idoneità di un prodotto all'impiego previsto è affidato di principio al solo utilizzatore.

Dichiarazione di prestazione

La chiave per comprendere il nuovo concetto di armonizzazione risiede nella funzione che tale concetto attribuisce alla conformità. Secondo le disposizioni previste dal *new approach* e dal nuovo quadro normativo, con il certificato di conformità allegato al prodotto il fabbricante si assume, come in seguito con la marcatura CE di

⁹ Motivazione della Commissione dell'UE concernente la proposta, trasmessa il 23 maggio 2008, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione, COM(2008) 311 definitivo, pag. 2.

¹⁰ Il nuovo quadro normativo dell'UE per le norme applicabili al mercato interno comprende 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 agosto 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 agosto 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 agosto 2008, pag. 82.

¹¹ Considerazione 9 del regolamento (UE) n. 305/2011

¹² Considerazione 6 del regolamento (UE) n. 305/2011

¹³ Considerazione 8 del regolamento (UE) n. 305/2011

¹⁴ Considerazione 10 del regolamento (UE) n. 305/2011

¹⁵ Art. 4 regolamento (UE) n. 305/2011

un prodotto, la responsabilità della sua conformità a tutti i requisiti stabiliti dalle pertinenti prescrizioni di armonizzazione dell'UE per il prodotto in questione¹⁶. Nel redigere la dichiarazione di prestazione secondo il nuovo concetto introdotto dal regolamento sui prodotti da costruzione, il fabbricante si assume invece la responsabilità della conformità del prodotto a tale prestazione dichiarata¹⁷. Nella propria dichiarazione di prestazione, il fabbricante dichiara la resistenza al fuoco di una porta tagliafuoco con l'ausilio di una norma tecnica armonizzata. Il coefficiente di resistenza al fuoco che deve avere una porta non è prescritto dalla norma armonizzata, bensì dalla legislazione nazionale. Con la dichiarazione di prestazione il fabbricante garantisce tuttavia che la porta possiede effettivamente quel coefficiente.

«Approccio orientato alla prestazione» secondo il regolamento europeo sui prodotti da costruzione e la sicurezza dei prodotti

Adottando un «approccio orientato alla prestazione» per la commercializzazione dei prodotti da costruzione, il legislatore europeo deroga volutamente al principio secondo cui per poter essere immessi in commercio o messi a disposizione sul mercato dell'UE, i prodotti dei settori toccati dal *new approach* devono soddisfare i requisiti delle norme di armonizzazione dell'UE, comprese eventuali norme europee armonizzate («approccio descrittivo»). Invece, i requisiti che i prodotti da costruzione devono direttamente soddisfare rappresentano l'eccezione nel regolamento sui prodotti da costruzione, e non la regola. Tali requisiti assumono rilevanza allorquando un prodotto da costruzione deve rispettare un certo livello di soglia o corrispondere a un certo livello o a una certa classe di prestazione. Ai sensi del regolamento sui prodotti da costruzione, questo genere di requisiti presuppone sempre l'esistenza di una norma giuridicamente vincolante, stabilita a livello di Unione europea o di Stato membro¹⁸.

Tra gli elementi essenziali dell'«approccio orientato alla prestazione» vi è l'idea di non regolamentare o standardizzare i prodotti da costruzione in quanto tali, bensì i metodi e le procedure di valutazione e verifica della loro prestazione. «Sarà possibile eliminare gli ostacoli tecnici nel settore delle costruzioni solo se si introdurranno specifiche tecniche armonizzate al fine di valutare la prestazione dei prodotti da costruzione»¹⁹. In questo senso il regolamento sui prodotti da costruzione prevale, tanto come *lex specialis* quanto come *lex posterior*, sulle disposizioni della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti²⁰ (direttiva relativa alla sicurezza dei prodotti). Questa struttura europea del diritto in materia di prodotti da costruzione deriva dal fatto che questi prodotti presentano la particolarità di essere prodotti intermedi. A causa di questa loro particolarità, non è possibile definire una «sicurezza» astratta di tali prodotti, avulsa dalla funzione che essi svolgono per l'opera di costruzione nella quale vengono incorporati. Pur essendo consapevole della direttiva relativa alla sicurezza dei prodotti, il legislatore europeo ha adottato volutamente un diverso approccio di armonizzazione nel settore dei prodotti da

¹⁶ Arg. ex art. 30 cpv. 3 regolamento (CE) n. 765/2008 sulla marcatura CE

¹⁷ Art. 4 cpv. 3 regolamento (UE) n. 305/2011

¹⁸ Considerazione 4 del regolamento (UE) n. 305/2011

¹⁹ Considerazione 10 del regolamento (UE) n. 305/2011

²⁰ 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 gennaio 2002, pag. 4 e segg. (direttiva sulla sicurezza dei prodotti).

costruzione rispetto a tutti gli altri prodotti del «*new approach*», rispettivamente del nuovo quadro normativo²¹. Qualsiasi requisito di sicurezza concepibile e ragionevole per un prodotto da costruzione può oggi essere descritto come caratteristica essenziale del prodotto basandosi sui sette requisiti di base previsti per le opere di costruzione (ad es. la protezione contro il rischio di schiacciamenti per tende da sole/tapparelle secondo la norma armonizzata EN 13561 nell'ambito della sicurezza d'impiego), ammesso che il requisito non rientri già nel campo di applicazione (*scope*) di una specifica tecnica armonizzata (ad es. passerelle o piani di camminamento anticaduta per gli accessori prefabbricati delle coperture secondo la norma tecnica armonizzata EN 516).

È chiaro tuttavia che il regolamento europeo sui prodotti da costruzione non mira solo al rispetto delle prestazioni del prodotto indicate nella dichiarazione di prestazione e dell'obbligo di marcatura, bensì menziona più volte i «pericoli» che possono scaturire dai prodotti da costruzione regolamentando, in questo quadro, gli obblighi degli operatori economici finalizzati a impedire eventuali pericoli²². Oltre a ciò il fabbricante è tenuto a corredare il prodotto da costruzione, se richiesto, delle relative informazioni sulla sicurezza²³. Infine, anche lo stato membro dell'UE deve attivarsi nel quadro della vigilanza del mercato se ritiene che il prodotto da costruzione presenti rischi per la salute o per la sicurezza delle persone, nonostante sia conforme a tutte le norme del regolamento europeo sui prodotti da costruzione²⁴. In questo modo diventa chiaro che, emanando il regolamento sui prodotti da costruzione, il legislatore europeo intendeva stabilire in maniera diretta e definitiva le condizioni secondo cui i prodotti da costruzione possono essere immessi in commercio, cosa che include anche altre considerazioni (non necessariamente requisiti tecnici), come gli aspetti generali sulla sicurezza.

Di conseguenza, oltre alle procedure di valutazione previste dal regolamento sui prodotti da costruzione, non sono ammesse procedure di valutazione della conformità secondo la direttiva relativa alla sicurezza dei prodotti, e quindi neanche documenti di conformità ai sensi della stessa direttiva (neppure a titolo complementare per «altri requisiti in materia di sicurezza dei prodotti»). Le procedure e i metodi armonizzati per la valutazione dei prodotti da costruzione devono essere applicati in modo uniforme in tutta Europa. Per questa ragione sono state emanate norme di armonizzazione per il settore della costruzione sotto forma di regolamento e non più di direttiva. La qualità delle disposizioni d'esecuzione del regolamento europeo sui prodotti da costruzione è anch'essa segno della «preminenza» del diritto settoriale: il nuovo regolamento prevale infatti in tutti gli Stati membri dell'UE sul diritto nazionale che attua la direttiva europea 2001/95/CE.

La preminenza dell'«approccio orientato alla prestazione» nel regolamento sui prodotti da costruzione si deduce anche dalle prescrizioni relative alla marcatura CE di prodotti da costruzione. Nel caso dei prodotti da costruzione, il marchio CE ha un altro significato rispetto a quello che assume secondo le prescrizioni del nuovo

²¹Cfr. considerazione 5 della 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 agosto 2008, pag. 82.

²² Art. 11 cpv. 7 e art. 14 cpv. 2 regolamento (UE) n. 305/2011

²³ Art. 11 cpv. 6 regolamento (UE) n. 305/2011

²⁴ Art. 58 cpv. 1 regolamento (UE) n. 305/2011

quadro normativo²⁵. Apponendo la marcatura CE su un prodotto da costruzione, il fabbricante si assume la responsabilità della conformità del prodotto da costruzione con la prestazione dichiarata e del rispetto di tutti i requisiti definiti dal vigente regolamento sui prodotti da costruzione e da altre norme di armonizzazione dell'Unione europea che prevedono l'apposizione del marchio CE²⁶. I requisiti dei prodotti da costruzione, a differenza ad esempio delle macchine secondo la direttiva europea sulle macchine²⁷, non vengono armonizzati dal punto di vista della sicurezza dei prodotti. Per di più, a causa dell'approccio di armonizzazione specifico orientato alla prestazione adottato per il settore dei prodotti da costruzione, oltre alle specifiche tecniche armonizzate non vengono richieste ed elaborate «norme di sicurezza»²⁸ autonome ai sensi della direttiva 2001/95/CE²⁹. Conformemente a tale direttiva, i requisiti di un prodotto in materia di sicurezza devono essere concretizzati da «norme di sicurezza». La conformità a una «norma di sicurezza» significherebbe che i prodotti soddisfano il requisito generale di sicurezza definito dalla direttiva 2001/95/CE³⁰.

In singoli casi concreti il diritto comunitario o il diritto nazionale degli Stati membri dell'UE può prevedere la prova di determinati aspetti sanitari o di sicurezza in norme giuridicamente vincolanti. La soluzione della prova passa però sempre attraverso la dichiarazione degli aspetti di sicurezza, per i quali nell'ambito della dichiarazione di prestazione e delle informazioni di accompagnamento sulla sicurezza devono essere definiti metodi e procedure di valutazione nelle specifiche tecniche armonizzate. Queste disposizioni giuridicamente vincolanti servono a mantenere un determinato livello di sicurezza e sanitario nel singolo Stato membro. Quest'ultimo può definire le caratteristiche essenziali per le quali il fabbricante deve dichiarare una prestazione del prodotto nella propria dichiarazione di prestazione.

L'«approccio orientato alla prestazione» contenuto nel nuovo regolamento europeo sui prodotti da costruzione per l'immissione in commercio di prodotti da costruzione prevale in quanto *lex specialis* sulle disposizioni della direttiva 2001/95/CE. Di conseguenza, i requisiti dei prodotti devono essere adeguati al concetto previsto dal

²⁵ Sul regolare significato della marcatura CE, cfr. art. 30 regolamento (CE) n. 765/2008.

²⁶ Art. 8 cpv. 2 regolamento (UE) n. 305/2011

²⁷ Direttiva 2006/42/EG 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 giugno 2006, pag. 24.

²⁸ Art. 3 cpv. 2 e art. 4 della direttiva 2001/95/CE

²⁹ Questo risulta dalla definizione di norma applicabile ai prodotti da costruzione secondo una proposta della Commissione UE relativa all'adeguamento del «pacchetto normalizzazione»: proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 1^o giugno 2011 sulla normalizzazione europea, che modifica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio nonché le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/105/CE e 2009/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, COM (2011) 315 definitivo. Secondo detta proposta, occorre prevedere una definizione con valore di *lex specialis* per le specifiche tecniche dei prodotti da costruzione. L'art. 2 cpv. 4 prevede quanto segue:

«specifici tecnica»: una specifica contenuta in un documento che stabilisce uno degli elementi seguenti: d) i metodi e i criteri di valutazione della prestazione dei prodotti da costruzione, secondo la definizione dell'art. 2 cpv. 1, del 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, in relazione alle loro caratteristiche essenziali.

³⁰ Art. 4 cpv. 1 lett. a) della direttiva 2001/95/CE

regolamento: nel valutare la prestazione di un prodotto da costruzione possono dunque essere presi in considerazione come caratteristiche del prodotto – quando ciò ha senso per un determinato prodotto o un determinato componente– anche aspetti relativi alla sanità o alla sicurezza, se tali aspetti vengono definiti in funzione dei requisiti di base delle opere di costruzione e concretizzati come caratteristiche essenziali del prodotto nell’ambito delle norme armonizzate applicabili al prodotto o dei documenti per la valutazione europea. 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. In seguito tali definizioni dovranno essere integrate come caratteristiche essenziali del prodotto nelle specifiche tecniche armonizzate, affinché il fabbricante possa inserire tali requisiti in relazione alla sicurezza del prodotto nella propria dichiarazione di prestazione e nelle informazioni sulla sicurezza che l’accompagnano.

Ciò corrisponde alle spiegazioni che la direzione generale Imprese e Industria della Commissione europea, competente per la valutazione dell’equivalenza della legislazione della Parte contraente dell’ARR, ha fornito al Dipartimento federale delle finanze responsabile della revisione degli atti normativi concernenti i prodotti da costruzione. Poiché la posizione della Commissione plenaria della Commissione europea non è ancora nota, ai fini della regolamentazione della sicurezza dei prodotti nell’ambito dei prodotti da costruzione vengono presentate due varianti. La variante I disciplina la sicurezza dei prodotti da costruzione nella legge sui prodotti da costruzione. La variante II rinuncia invece a una regolamentazione della sicurezza specifica dei prodotti da costruzione; la legge sulla sicurezza dei prodotti rimane applicabile anche ai prodotti da costruzione.

In merito alla variante II vedi il commento dettagliato all’articolo 1 capoverso 4 nel numero 2.2.

Specifiche tecniche

Le norme tecniche armonizzate e i documenti per la valutazione tecnica sono riuniti sotto il concetto generico di specifiche tecniche armonizzate. Queste prescrivono il modo in cui deve essere valutata la prestazione dei prodotti da costruzione. Le specifiche tecniche definiscono i metodi di verifica, le procedure di calcolo e altri strumenti applicabili alla valutazione delle prestazioni dei prodotti in relazione alle caratteristiche essenziali dei prodotti da costruzione³¹.

Nel settore dei prodotti da costruzione, le norme europee armonizzate vengono stabilite dagli organismi europei di normalizzazione CEN (Comitato europeo di normalizzazione) e CENELEC (Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica), dei quali è membro anche l’Associazione svizzera di normalizzazione (ASN), sulla base di mandati impartiti dalla Commissione dell’UE (e dall’AELS). Nel processo di definizione delle norme armonizzate europee devono essere coinvolte in modo giusto ed equo anche le categorie interessate³². Le norme europee relative ai prodotti si considerano armonizzate soltanto dopo che il relativo riferimento è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea³³.

³¹ Considerazioni 10 e 11 del regolamento (UE) n. 305/2011

³² Art. 17 cpv. 1 e 2 regolamento (UE) n. 305/2011

³³ Art. 17 cpv. 5 regolamento (UE) n. 305/2011

Se un prodotto da costruzione non rientra o non rientra interamente nell'ambito di applicazione di una norma armonizzata e la sua prestazione non può essere valutata pienamente da una simile norma, il fabbricante può richiedere a un organismo di valutazione tecnica una valutazione tecnica europea³⁴. La valutazione tecnica europea è elaborata sulla base di un documento per la valutazione europea³⁵. Il documento per la valutazione europea costituisce una sorta di «normazione quadro» che consente di dare una descrizione generale di un prodotto da costruzione, in particolare in relazione alle sue caratteristiche essenziali, all'impiego previsto dal fabbricante nonché alle procedure e ai criteri di valutazione della prestazione del prodotto³⁶.

Secondo il regolamento sui prodotti da costruzione, le specifiche tecniche armonizzate rappresentano un «linguaggio tecnico comune» che viene utilizzato allo stesso modo dai fabbricanti per l'immissione in commercio di prodotti da costruzione e dalle autorità degli Stati membri dell'UE per la definizione dei requisiti di base delle opere di costruzione, affinché un prodotto non solo venga immesso sul mercato, ma sia anche di principio utilizzabile. Nel settore delle costruzioni, l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio può essere realizzata soltanto introducendo questo linguaggio tecnico comune delle specifiche tecniche armonizzate per la valutazione della prestazione dei prodotti³⁷.

La rilevanza del linguaggio tecnico comune si manifesta in particolare nel delicato equilibrio tra immissione in commercio/messa a disposizione sul mercato, da un canto, e l'utilizzo di prodotti da costruzione/l'incorporazione nell'opera di costruzione, dall'altro. Soltanto se si dispone di informazioni affidabili e costanti sulla prestazione di un prodotto da costruzione, ad esempio sul suo coefficiente di resistenza al fuoco, valutato secondo le regole del linguaggio tecnico comune, sarà anche possibile utilizzare o incorporare il prodotto in modo sicuro e conforme all'uso previsto, realizzando un'opera di costruzione conforme ai requisiti di base stabiliti.

Requisiti di base delle opere di costruzione

Il regolamento sui prodotti da costruzione fissa sette requisiti di base delle opere di costruzione³⁸. I requisiti di base non si riferiscono direttamente ai prodotti da costruzione, bensì alle opere di costruzione, com'era già il caso per i sei requisiti essenziali

³⁴ Art. 19 cpv. 1 regolamento (UE) n. 305/2011. La valutazione tecnica europea corrisponde al previgente benessere tecnico europeo secondo la direttiva europea 89/106/CEE. Questo tipo di benessere non corrispondeva a un'autorizzazione amministrativa nel senso tradizionale, bensì a una valutazione tecnica positiva dell'idoneità di un prodotto da costruzione sotto il profilo dell'adempimento dei requisiti essenziali concernenti le opere di costruzione alle quali il prodotto è destinato (cfr. messaggio del 2 settembre 1998 a sostegno di una legge federale sui prodotti da costruzione, n. 124, FF 1998 4305 segg.).

³⁵ Art. 26 cpv. 1 regolamento (UE) n. 305/2011. Il documento per la valutazione europea corrisponde a una guida per il benessere tecnico europeo (ETA) ai sensi della previgente direttiva 89/106/CEE.

³⁶ Art. 24 cpv. 1 regolamento (UE) n. 305/2011

³⁷ Considerazioni 10, 12 e 54 del regolamento (UE) n. 305/2011 e motivazione della Commissione UE concernente la proposta, trasmessa il 23 maggio 2008, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione, COM(2008) 311 definitivo, pag. 3.

³⁸ Allegato I del regolamento (UE) n. 305/2011

della previgente direttiva sui prodotti da costruzione³⁹. I sette requisiti di base previsti dal regolamento sono i seguenti:

1. resistenza meccanica e stabilità;
2. sicurezza in caso di incendio;
3. igiene, salute e ambiente;
4. sicurezza e accessibilità nell'uso;
5. protezione contro il rumore;
6. risparmio energetico e ritenzione del calore;
7. uso sostenibile delle risorse naturali.

Perlopiù, in gran parte i requisiti di base delle opere di costruzione non sono nulla di nuovo: la previgente direttiva sui prodotti da costruzione definiva già sei «requisiti essenziali delle opere di costruzione», le cui definizioni sono state riprese quasi testualmente nel nuovo regolamento⁴⁰. Nel regolamento, tuttavia, è stato aggiunto il settimo requisito di base relativo all'uso sostenibile delle risorse naturali.

I requisiti delle opere di costruzione non sono armonizzati a livello europeo e la loro definizione rientra tra le competenze degli Stati membri dell'UE⁴¹. I requisiti di base formulati astrattamente dal regolamento servono da fondamento oggettivo per i legislatori al fine di identificare le caratteristiche essenziali dei prodotti da costruzione e definirle nelle specifiche tecniche⁴². In questo modo si intende sviluppare in Europa un «linguaggio tecnico comune» per la descrizione delle caratteristiche di prestazione dei prodotti.

Obblighi degli operatori economici

Affinché gli operatori economici attivi nella catena di fornitura e distribuzione dei prodotti da costruzione utilizzino correttamente il linguaggio tecnico comune e forniscano agli utilizzatori informazioni affidabili sulla prestazione dei prodotti, gli obblighi di tali operatori della catena di fornitura e distribuzione vengono precisati. L'eventuale concretizzazione degli obblighi degli operatori economici che in seguito utilizzano e incorporano i prodotti, rientra invece nel campo di competenze degli Stati membri dell'UE, e pertanto non è contemplata dal regolamento sui prodotti da costruzione.

A differenza della previgente direttiva sui prodotti da costruzione, il nuovo regolamento sui prodotti da costruzione prevede, per garantire un'applicazione armonizzata del linguaggio tecnico comune, l'applicazione quasi obbligatoria delle norme armonizzate esistenti e delle valutazioni tecniche europee rilasciate:

«Quando un prodotto da costruzione rientra nell'ambito di applicazione di una norma armonizzata o è conforme a una valutazione tecnica europea rilasciata per il prodotto in questione, il fabbricante redige una dichiarazione di prestazione all'atto dell'immissione di tale prodotto sul mercato⁴³.»

³⁹ Allegato I della direttiva 89/106/CEE

⁴⁰ Allegato I della direttiva 89/106/CEE è ripreso quasi testualmente nell'allegato I del regolamento (UE) n. 305/2011.

⁴¹ Considerazioni 1 e segg. del regolamento (UE) n. 305/2011

⁴² Art. 3 cpv. 1 e 2 regolamento (UE) n. 305/2011

⁴³ Art. 4 cpv. 1 regolamento (UE) n. 305/2011

In questi casi, se non è stata applicata la norma armonizzata o la valutazione tecnica europea, non potrà essere rilasciata una dichiarazione di prestazione e la marcatura CE non potrà essere apposta sul prodotto da costruzione. Di conseguenza, senza dichiarazione di prestazione e senza marcatura CE il prodotto non potrà neppure più essere commercializzato sul mercato comunitario.

Procedura di valutazione e verifica della costanza della prestazione

La valutazione e la verifica della prestazione del prodotto sono effettuate seguendo le procedure specifiche del settore dei prodotti da costruzione, ossia secondo i sistemi di valutazione e verifica della costanza della prestazione. Anche per questo aspetto il regolamento si discosta dalle regolamentazioni previste dal nuovo quadro normativo, il quale stabilisce una serie di «moduli per la valutazione della conformità»⁴⁴.

Le procedure di valutazione e verifica della costanza della prestazione corrispondono per l'essenziale ai sistemi di valutazione della conformità già previsti dalla precedente direttiva sui prodotti da costruzione. Tuttavia, queste procedure non servono più, come sinora, a provare la conformità del prodotto da costruzione con le specifiche tecniche armonizzate. Secondo il nuovo concetto introdotto dal regolamento sui prodotti da costruzione, dette procedure servono ora a valutare la prestazione di un prodotto da costruzione in relazione alle caratteristiche essenziali del prodotto e inoltre a effettuare i controlli di produzione in fabbrica⁴⁵. Nel contempo, il regolamento sui prodotti da costruzione introduce semplificazioni procedurali al fine di ridurre quanto più possibile i costi dell'immissione in commercio di prodotti da costruzione⁴⁶.

Per evitare inutili controlli dei prodotti da costruzione la cui prestazione è già stata sufficientemente dimostrata da risultati di prova stabili o da altri dati esistenti, tutti i fabbricanti possono ad esempio essere autorizzati a dichiarare una data classe di prestazione, se le specifiche tecniche armonizzate applicabili o una decisione della Commissione dell'UE li autorizzano a farlo⁴⁷. Peraltro, per evitare di ripetere prove già effettuate, i fabbricanti possono utilizzare i risultati di prova ottenuti da terzi⁴⁸.

Contrariamente a quanto previsto dalla precedente direttiva sui prodotti da costruzione, il nuovo regolamento prevede anche procedure semplificate per le microimprese⁴⁹ e per i prodotti fabbricati in un unico esemplare⁵⁰.

Organismi notificati

Le procedure previste per la valutazione e la verifica della costanza della prestazione si svolgono con il concorso di organismi notificati (secondo la precedente direttiva sui prodotti da costruzione: enti di valutazione della conformità), a seconda del

⁴⁴ Considerazione 29 del regolamento (UE) n. 305/2011

⁴⁵ Considerazione 28 del regolamento (UE) n. 305/2011

⁴⁶ Considerazione 36 del regolamento (UE) n. 305/2011

⁴⁷ Considerazione 34 del regolamento (UE) n. 305/2011

⁴⁸ Considerazione 35 del regolamento (UE) n. 305/2011

⁴⁹ Il concetto segue la Raccomandazione della Commissione dell'UE, del 6 maggio 2003, relative alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, GU UE L 124 del 20 maggio 2003, pag. 36.

⁵⁰ Considerazioni 39 e segg. del regolamento (UE) n. 305/2011

sistema da applicare⁵¹. Gli organismi notificati sono tenuti a svolgere compiti di parte terza indipendente nel processo di valutazione e verifica della costanza della prestazione certificando prodotti (organismo di certificazione del prodotto), controllando la fabbricazione dei prodotti in fabbrica e certificando il controllo della produzione in fabbrica del fabbricante (organismo di certificazione del controllo della produzione in fabbrica) e/o misurando, verificando, esaminando o determinando in altro modo (laboratorio di prova) le caratteristiche o le prestazioni dei prodotti da costruzione⁵². I cosiddetti «organismi notificati» sono i soli enti autorizzati a svolgere queste attività nell'ambito delle procedure applicabili alla valutazione e alla verifica della costanza della prestazione. La notificazione è un atto informativo indirizzato dagli Stati membri dell'UE alla Commissione dell'UE affinché le certificazioni rilasciate e i controlli effettuati da questi organismi vengano riconosciuti a livello comunitario. Per poter essere notificato, un organismo deve soddisfare requisiti armonizzati, in particolare per quanto riguarda la propria competenza tecnica e la propria efficienza, l'esercizio della propria attività e l'indipendenza rispetto ai prodotti da valutare⁵³.

Vigilanza del mercato

Il regolamento sui prodotti da costruzione assicura infine l'informazioni sulla prestazione del prodotto attraverso un sistema differenziato di prescrizioni concernenti la vigilanza del mercato. A tale scopo esso rinvia anche al regolamento (CE) n. 765/2008 del nuovo quadro normativo⁵⁴, quantunque il regolamento sui prodotti da costruzione rappresenti la *lex specialis* e il regolamento (CE) n. 765/2008 si applichi pertanto eventualmente a titolo sussidiario al fine di garantire un'attuazione equivalente e uniforme delle prescrizioni del diritto dell'UE in materia di armonizzazione nel settore dei prodotti da costruzione⁵⁵. Il regolamento (CE) n. 765/2008 contiene a sua volta, per quanto riguarda la sicurezza dei prodotti, un ulteriore rimando⁵⁶ a eventuali provvedimenti più specifici di vigilanza del mercato secondo la norma della direttiva europea 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti⁵⁷. Tuttavia, il regolamento (CE) n. 765/2008 definisce in particolare le basi del funzionamento della vigilanza del mercato, tra cui anche l'elaborazione di programmi di vigilanza del mercato e la realizzazione di prove a campione di prodotti⁵⁸. Fissa non solo le basi per le misure di vigilanza del mercato per quanto riguarda il controllo di prodotti difettosi e le misure ausiliarie da adottare nel caso di prodotti difettosi immessi in commercio, ma dà anche la definizione del concetto di «pericolo grave»⁵⁹. Su queste basi viene fondato un concetto specifico per la vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione. Le particolarità di questo concetto derivano dalla specificità dei prodotti da costruzione, che li distinguono dai prodotti sinora

⁵¹ Art. 28 regolamento (UE) n. 305/2011

⁵² Allegato V n. 2 del regolamento (UE) n. 305/2011

⁵³ Capitolo VII del regolamento (UE) n. 305/2011

⁵⁴ Capitolo VIII del regolamento (UE) n. 305/2011

⁵⁵ Considerazione 46 del regolamento (UE) n. 305/2011 nonché considerazione 5 e art. 15 cpv. 2 del regolamento (CE) n. 765/2008.

⁵⁶ Art. 15 cpv. 3 regolamento (CE) n. 765/2008

⁵⁷ Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, GU UE L 11 del 15 gennaio 2002, pag. 4 e segg. (direttiva sulla sicurezza dei prodotti).

⁵⁸ Art. 18 cpv. 5 regolamento (CE) n. 765/2008 sulla vigilanza del mercato e art. 19 cpv. 1 del medesimo regolamento sui campionamenti come provvedimento di vigilanza del mercato.

⁵⁹ Art. 19 e 20 regolamento (CE) n. 765/2008

disciplinati secondo la *new approach*: i prodotti da costruzione sono prodotti intermedi se considerati secondo il loro scopo, consistente nel fatto che servono a realizzare un'opera di costruzione, la quale rappresenta quindi il prodotto finale. Il nuovo regolamento sui prodotti da costruzione tiene conto di questo elemento. Esso disciplina i casi di vigilanza del mercato in cui un prodotto da costruzione non fornisce la prestazione dichiarata mettendo così a rischio il rispetto dei requisiti di base dell'opera di costruzione ai quali tale scopo si riferisce e i casi in cui il prodotto, pur fornendo la prestazione correttamente indicata nella dichiarazione di prestazione, comporta comunque un rischio per il rispetto dei requisiti di base delle opere di costruzione⁶⁰. Esso disciplina inoltre la vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione che rappresentano un pericolo per la salute e la sicurezza delle persone o per altri aspetti da tutelare in ragione dell'interesse pubblico⁶¹.

Grazie al rimando ai principi della vigilanza del mercato per i prodotti da costruzione sanciti dal regolamento (CE) n. 765/2008, contemplato dal nuovo regolamento sui prodotti da costruzione, la nuova legislazione settoriale europea non si limita a disciplinare più dettagliatamente la vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione rispetto alla previgente direttiva sui prodotti da costruzione. Per il settore dei prodotti da costruzione ne risulta anche un cambiamento di sistema per quanto riguarda i requisiti – che la previgente direttiva non disciplinava – applicabili ai concetti di vigilanza del mercato degli Stati membri dell'UE: con l'entrata in vigore del regolamento sui prodotti da costruzione viene introdotto un concetto di vigilanza del mercato di tipo proattivo (compresi i programmi di prove a campione) anche per questo settore di prodotti. Il regolamento (CE) n. 765/2008 definiva già requisiti minimi per la vigilanza del mercato degli Stati membri dell'UE, che consentivano di adottare adeguati provvedimenti per impedire violazioni delle prescrizioni del diritto comunitario in materia di armonizzazione nonché per garantire un buon funzionamento del mercato interno e proteggere la sicurezza e la salute della popolazione dell'Unione⁶².

1.1.3 Attuale legislazione in materia di prodotti da costruzione

Legge federale concernente i prodotti da costruzione (LProDC)⁶³

Il 1° gennaio 2001 è entrata in vigore l'attuale LProDC. Con essa il contenuto della direttiva 89/106/CEE del 1989 sui prodotti da costruzione è stato trasposto nel diritto svizzero. La direttiva europea sui prodotti da costruzione collega l'idoneità del prodotto da costruzione alla sua immissione in commercio (risp. messa in commercio).

Nella LProDC il concetto di idoneità dei prodotti da costruzione viene ripreso dalla legislazione svizzera in materia di prodotti da costruzione. I prodotti da costruzione sono idonei se le opere per le quali devono essere adeguatamente impiegati soddisfano determinati requisiti essenziali⁶⁴. Tuttavia, la definizione dei requisiti delle opere di costruzione compete di principio al diritto di superficie cantonale, benché

⁶⁰ Art. 56 regolamento (UE) n. 305/2011

⁶¹ Art. 58 regolamento (UE) n. 305/2011

⁶² Considerazioni 26 e 28 del regolamento (CE) n. 765/2008

⁶³ RS **933.0**

⁶⁴ Art. 3 cpv. 2 LProDC (2001)

nel diritto di superficie cantonale siano talvolta ancorati anche requisiti di polizia di sicurezza. Questa fondamentale ripartizione delle competenze non dovrebbe essere modificata con la trasposizione della direttiva europea sui prodotti da costruzione⁶⁵. In quanto legge federale, la LProdC prevede pertanto normative sull'immissione in commercio di prodotti da costruzione. La LProdC riprende dalla direttiva europea sui prodotti da costruzione i sei requisiti essenziali relativi alle opere, perché le caratteristiche dei prodotti da costruzione non possono essere definite senza tener conto dei requisiti delle opere⁶⁶. Sono invece esclusi dal campo d'applicazione della LProdC i prodotti da costruzione la cui immissione in commercio o il cui impiego viene disciplinato in maniera esaustiva da altri atti legislativi federali⁶⁷.

Un prodotto da costruzione risulta idoneo se viene fornita la prova che è stato fabbricato secondo una norma del prodotto designata dall'ufficio federale competente o nel quadro di un benessere tecnico⁶⁸. Secondo la LProdC anche i prodotti da costruzione che sono fabbricati conformemente alle pertinenti norme della tecnica possono essere commercializzati nel mercato interno svizzero, se soddisfano nel contempo le condizioni previste da altri atti legislativi federali⁶⁹. In virtù della LProdC i prodotti da costruzione fabbricati secondo le norme tecniche beneficiano del presupposto di soddisfare il requisito dell'idoneità⁷⁰.

La LProdC contiene inoltre disposizioni in merito alla designazione delle norme tecniche⁷¹, alla prova della conformità a specificazioni tecniche (norme tecniche e benessere tecnico)⁷², agli organi di valutazione della conformità e competenti per il benessere da includere eventualmente nella procedura di valutazione della conformità⁷³, alla sorveglianza del mercato⁷⁴ e alle disposizioni penali⁷⁵. La Commissione dei prodotti da costruzione, istituita dal Consiglio federale e intesa a consigliare gli organi competenti in qualità di commissione extraparlamentare, riveste altresì un ruolo importante⁷⁶.

Ordinanza sui prodotti da costruzione (OProdC)⁷⁷

Unitamente alla LProdC, il 1° gennaio 2001 è entrata in vigore l'attuale OProdC. Quale ordinanza di esecuzione della LProdC, essa comprende in particolare disposizioni concernenti i requisiti essenziali delle opere⁷⁸, la procedura di valutazione della conformità⁷⁹, le prove della conformità (dichiarazione di conformità e certifi-

⁶⁵ Messaggio del 2 settembre 1998 a sostegno di una legge federale sui prodotti da costruzione, n. 16, FF **1998**, pagg. 4305 segg.

⁶⁶ Messaggio del 2 settembre 1998 a sostegno di una legge federale sui prodotti da costruzione, n. 221 ad art. 3 LProdC, FF **1998**, pagg. 4305 segg.

⁶⁷ Art. 1 cpv. 2 LProdC (2001)

⁶⁸ Art. 3 cpv. 1-3, art. 4 e 5 LProdC (2001)

⁶⁹ Art. 3 cpv. 5 LProdC (2001)

⁷⁰ Art. 3 cpv. 4 LProdC (2001)

⁷¹ Art. 4 LProdC (2001)

⁷² Art. 6 LProdC (2001)

⁷³ Art. 8 e 9 LProdC (2001)

⁷⁴ Art. 11-13 LProdC (2001)

⁷⁵ Art. 16 LProdC (2001)

⁷⁶ Art. 10 LProdC (2001)

⁷⁷ RS **933.01**

⁷⁸ Art. 1 OProdC (2001)

⁷⁹ Art. 2 e allegati 1 e 2 OProdC (2001)

cato di conformità)⁸⁰, la procedura di benessere compresi gli organi competenti⁸¹, la sorveglianza del mercato⁸² come pure la Commissione dei prodotti da costruzione⁸³. L'esecuzione dell'OProdC spetta all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica⁸⁴.

Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC)⁸⁵

La LOTC costituisce una legge quadro per impedire ed eliminare inutili ostacoli tecnici al commercio⁸⁶.

Capitolo sui prodotti da costruzione nell'accordo bilaterale con l'UE (ARR)

Il 12 marzo 2008 il capitolo 16 «Prodotti da costruzione» è stato inserito nell'allegato 1 dell'ARR. Con l'introduzione del capitolo sui prodotti da costruzione nell'allegato 1, le disposizioni della parte generale e dell'allegato 2 sono applicabili anche ai prodotti da costruzione.

La parte generale dell'ARR disciplina l'oggetto dell'accordo, ovvero evitare la duplicazione delle procedure accettando i rapporti, i certificati, le autorizzazioni o altre prove della conformità, rilasciati dagli organismi di valutazione della conformità⁸⁷. Inoltre, vengono determinate le prescrizioni per la notifica degli organismi di valutazione della conformità⁸⁸. Ulteriori disposizioni concernono, ad esempio, il comitato misto che gestisce e aggiorna l'accordo come pure le conseguenze in caso di violazione degli obblighi contrattuali. Al riguardo, l'articolo 19 prevede la sospensione integrale o parziale dell'allegato 1 dell'accordo, dunque la sospensione delle disposizioni contrattuali per il settore dei prodotti da costruzione o anche per tutti i settori di prodotti. I diritti acquisiti permangono (i certificati rilasciati fino alla sospensione rimangono validi), diminuisce però la loro importanza economica.

L'allegato 2 comprende i principi per la notifica degli organismi di valutazione della conformità e determina la procedura di dimostrazione della competenza tecnica degli organismi.

Il capitolo 16 dell'ARR sui prodotti da costruzione è suddiviso in cinque sezioni:

la sezione I contiene l'insieme delle disposizioni legislative e amministrative applicabili al settore dei prodotti. Nell'acquis comunitario delle parti contraenti dell'ARR rientrano anche decisioni della Commissione europea che disciplinano principalmente la valutazione della conformità da applicare a determinati prodotti da costruzione o gruppi di prodotti da costruzione le cui caratteristiche della prestazione sono concretizzate nella direttiva 89/106/CEE nelle norme europee armonizzate o negli

⁸⁰ Art. 3 e 4 OProdC (2001)

⁸¹ Art. 6-11 OProdC (2001)

⁸² Art. 12 e 13 OProdC (2001)

⁸³ Art. 17 e 18 OProdC (2001)

⁸⁴ Art. 16 OProdC (2001)

⁸⁵ RS **946.51**

⁸⁶ Cfr. messaggio del 25 giugno 2008 concernente la revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio, n. 1.1.2, FF **2008**, pag. 6385 segg.

⁸⁷ Art. 1 cpv. 2 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità.

⁸⁸ Art. 5-9 e 11 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità.

orientamenti di benessere europei (European Technical Approval Guideline, ETAGs) e nel benessere tecnico europeo (BTE)⁸⁹. Queste decisioni della Commissione europea permangono valide nel regolamento europeo sui prodotti da costruzione. Parimenti le norme armonizzate per i prodotti, i documenti per la valutazione europea (in luogo degli ETAGs), le valutazioni tecniche europee (al posto del rilascio) nonché eventuali nuove decisioni della Commissione europea («atti delegati»). Pertanto, in futuro questo acquis giuridico dell'ARR sarà amplificato e dovrà essere applicato in maniera corrispondente nella legislazione svizzera in materia di prodotti da costruzione.

Le sezioni II-IV del capitolo 16 racchiudono (con rinvio all'allegato 2 dell'ARR) le disposizioni relative alla designazione («notifica») di organismi di valutazione della conformità⁹⁰.

Di particolare importanza per il settore dei prodotti da costruzione sono soprattutto le disposizioni aggiuntive di cui alla sezione V, anch'essa suddivisa in cinque punti.

Il punto 1 definisce che la Svizzera pubblica il riferimento delle norme armonizzate europee concernenti i prodotti da costruzione dopo la loro pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'UE nel Foglio federale della Confederazione Svizzera.

Il punto 2 prevede l'applicabilità dei documenti interpretativi nell'ambito dell'ARR. I documenti interpretativi secondo la direttiva europea sui prodotti da costruzione concretizzano i sei requisiti essenziali delle opere di costruzione.

Il punto 3 disciplina le regolamentazioni in materia di benessere tecnici europei (European Technical Approvals, ETAs). Gli organismi svizzeri competenti per il benessere possono diventare membri dell'Organizzazione europea per il benessere tecnici (European Organisation for Technical Approvals, EOTA) e partecipare ai suoi lavori. Al momento, in Svizzera ciò vale esclusivamente per il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (Empa). Possono tuttavia essere designati ulteriori organismi competenti per il benessere. Sono applicabili ai fini dell'accordo anche le decisioni dell'EOTA.

Lo scambio d'informazioni delle parti contraenti di cui al punto 4 è retto dall'articolo 9 della parte generale dell'ARR. Ciò comporta, ad esempio, anche la cooperazione in forma adeguata tra gli organi svizzeri di valutazione della conformità e quelli dell'UE (partecipazione nel Group of Notified Bodies).

Il punto 5 prescrive l'obbligo di conservare la documentazione tecnica per almeno dieci anni a decorrere dall'ultima data di fabbricazione del prodotto.

⁸⁹ Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, capitolo 16 sezione I (Disposizioni legislative, regolamentari e amministrative). L'«acquis comunitario» comprende l'insieme delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative dell'UE e della Svizzera applicabili al corrispondente settore dei prodotti (cfr. messaggio del 23 giugno 1999 concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE, capitolo 233.2, FF 1999 5092).

⁹⁰ Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità, capitolo 16 sezioni II, III e IV.

Il punto 6 elenca le agevolazioni per i fabbricanti esportatori. Prima dell'introduzione del capitolo 16 nell'ARR, l'UE esigeva dagli esportatori svizzeri la designazione di un rappresentante domiciliato nel mercato comunitario, affinché alla merce potesse essere apposta la marcatura CE. Ora tale obbligo viene a cadere.

Concordato intercantonale concernente l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio (CIOTC)⁹¹

Il 4 febbraio 2003 è entrato in vigore il concordato intercantonale concernente l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio (CIOTC), che completa gli atti legislativi federali relativi ai prodotti da costruzione negli ambiti di competenza dei Cantoni. Al fine di eliminare gli ostacoli tecnici al commercio, il CIOTC deve uniformare il diritto cantonale relativo all'utilizzazione dei prodotti da costruzione e concretizzare i requisiti in materia di opere mediante la determinazione del livello di sicurezza. Per l'esecuzione del CIOTC è istituita un'autorità intercantonale per gli ostacoli tecnici al commercio nella quale sono rappresentati i governi dei Cantoni interessati. All'autorità intercantonale spetta in particolare l'emanazione di prescrizioni concernenti i requisiti in materia di opere. Tali prescrizioni sono vincolanti per i Cantoni⁹². Segnatamente in ambito di requisiti in materia di sicurezza in caso di incendio, l'autorità intercantonale per gli ostacoli tecnici al commercio ha già emanato prescrizioni vincolanti⁹³.

Legge federale sulla sicurezza dei prodotti (LSPro)⁹⁴ e ordinanza sulla sicurezza dei prodotti (OSPro)⁹⁵

Nel 2010 sono entrate in vigore la LSPro e la pertinente ordinanza di esecuzione OSPro⁹⁶ applicabili in linea di massima a tutti i prodotti, compresi i prodotti da costruzione. La legge intende garantire la sicurezza dei prodotti, per quanto altre disposizioni di diritto federale non perseguano il medesimo obiettivo⁹⁷. Lo scopo della LSPro è riprendere materialmente in ampia misura le disposizioni della direttiva 2001/95/CE⁹⁸. La legge segue l'«approccio descrittivo» delle direttive del *new approach*, ovvero chiunque immette in commercio un prodotto deve poter dimostrare che esso soddisfa i requisiti essenziali di sicurezza e di tutela della salute, da definire in modo astratto conformemente alla legislazione o alle norme tecniche, oppure dimostrare che il prodotto corrisponde allo stato della scienza e della tecnica in relazione ai requisiti essenziali di sicurezza⁹⁹. Per valutare la conformità di un prodotto con i requisiti generali di sicurezza, vengono presi in considerazione prescrizioni legali e norme designate che sono in grado di attuare i requisiti essenziali di

⁹¹ Concordato intercantonale concernente l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio (CIOTC), RU **2003** 270 come pure RU **2004** 2765.

⁹² Art. 6 CIOTC

⁹³ Con decisione del 10 giugno 2004 l'autorità intercantonale per gli ostacoli tecnici al commercio ha dichiarato vincolanti le prescrizioni antincendio dell'Associazione degli istituti cantonali di assicurazione antincendio (AICAA) con effetto al 1° gennaio 2005 (art. 75 della norma antincendio dell'Associazione degli istituti cantonali di assicurazione antincendio).

⁹⁴ RS **930.11**

⁹⁵ RS **933.111**

⁹⁶ Entrambi gli atti legislativi sono entrati in vigore il 1° luglio 2010.

⁹⁷ Art. 1 cpv. 1 e 3 LSPro

⁹⁸ Messaggio del 25 giugno 2008 concernente la legge sulla sicurezza dei prodotti, capitolo 1.3.1 FF **2008** 6513 segg.

⁹⁹ Art. 3 cpv. 2, art. 4 nonché art. 5 LSPro

sicurezza e di salute, nonché, a titolo sussidiario, lo stato della scienza e della tecnica.

Poiché per i prodotti da costruzione l'«approccio descrittivo» risulta inadeguato, nelle disposizioni legali svizzere o «norme di sicurezza» non sono stati stabiliti alcuni requisiti essenziali di sicurezza e di tutela della salute. Secondo il diritto previgente, all'atto di immissione in commercio di un prodotto, il fabbricante di un prodotto da costruzione dovrebbe quindi dimostrare che il prodotto sia stato fabbricato conformemente allo stato della scienza e della tecnica¹⁰⁰.

L'attuale regolamentazione in materia di diritto sulla sicurezza dei prodotti comporta varie deroghe fondamentali al diritto europeo, che nell'UE è applicabile al settore dei prodotti da costruzione.

- A causa dell'«approccio orientato alla prestazione» del regolamento europeo sui prodotti da costruzione non è possibile definire in modo astratto requisiti essenziali di sicurezza e di tutela della salute per il pertinente settore. Solo in casi concreti è possibile richiedere negli atti normativi e nella misura in cui può ragionevolmente essere atteso dall'utilizzatore, come caratteristica essenziale del prodotto, la prova dei requisiti di sicurezza in riferimento ai sette requisiti di base delle opere di costruzione. La caratteristica essenziale del prodotto stabilita in tal modo deve essere provata mediante metodi e procedure delle specifiche tecniche armonizzate e indicata in una dichiarazione di prestazione, ammesso che il requisito in questione non rientri già nel campo d'applicazione (*scope*) di una specifica tecnica armonizzata. La legge federale sulla sicurezza dei prodotti esige invece anche una definizione astratta della sicurezza di un prodotto da costruzione in base ai requisiti essenziali di sicurezza e di tutela della salute stabiliti dal Consiglio federale, che infine devono essere soddisfatti¹⁰¹.
- Mentre nella LSPro devono essere definiti i requisiti essenziali di sicurezza e di tutela della salute, che a loro volta sono da concretizzare nelle norme tecniche¹⁰², nel diritto europeo sui prodotti da costruzione la funzionalità delle specifiche tecniche armonizzate, in particolare anche delle norme tecniche, è completamente diversa. Infatti, le specifiche tecniche armonizzate determinano il modo in cui la valutazione della prestazione dei prodotti da costruzione deve essere effettuata. Esse comprendono metodi di prove, procedure di calcolo e altri mezzi di valutazione della prestazione relativi alle caratteristiche essenziali dei prodotti da costruzione. Contrariamente al *new approach*, vengono dunque armonizzati i metodi *anziché* i prodotti. Segnatamente i prodotti da costruzione non sono armonizzati dal punto di vista della sicurezza dei prodotti.
- Oltre alle procedure di valutazione previste dalla legislazione in materia di prodotti da costruzione, non sono ammesse procedure, documenti o marchi di conformità (nemmeno a titolo complementare per «altri requisiti in materia di sicurezza dei prodotti»). A causa dell'approccio specifico di armonizzazione basato sulla prestazione del prodotto, per il settore dei prodotti

¹⁰⁰ Art. 5 cpv. 4 LSPro

¹⁰¹ Art. 3 cpv. 1 e 2, art. 4 e art. 5 cpv. 1 LSPro

¹⁰² Art. 6 LSPro

da costruzione non esistono «norme di sicurezza» autonome¹⁰³. Gli aspetti sanitari e di sicurezza ragionevolmente attesi dall'utilizzatore possono tuttavia essere stabiliti nella legislazione sui prodotti da costruzione e di seguito dichiarati mediante le specifiche tecniche armonizzate nella dichiarazione di prestazione (e inclusi nelle relative informazioni sulla sicurezza). Non sono per contro riconosciute procedure autonome di valutazione della conformità secondo la LSPro¹⁰⁴ per la prova di un'astratta «sicurezza per i prodotti da costruzione».

- La definizione tecnico-giuridica della LSPro non è compatibile con il diritto europeo sui prodotti da costruzione. In questo senso è considerato prodotto una cosa mobile pronta per l'uso, anche se incorporata in un'altra cosa mobile o immobile¹⁰⁵. Nonostante, di principio per i prodotti da costruzione, quali prodotti intermedi, l'aspetto della sicurezza risulti rilevante esclusivamente in relazione alla «sicurezza delle opere», conformemente alla legge sulla sicurezza dei prodotti, un artigiano o una PMI dovrebbe continuare ad assumersi la responsabilità delle finestre già incorporate nell'edificio. Tuttavia, la «sicurezza delle opere» compete di principio ai Cantoni. Non è necessario includere nel quadro della sicurezza dei prodotti in senso stretto il pericolo che deriva da un prodotto incorporato. In tal modo si possono evitare dispendi burocratici, doppioni e oneri plurimi.

A causa di queste deroghe fondamentali al diritto europeo sui prodotti da costruzione, in Svizzera la LSPro non può essere applicata ai prodotti da costruzione, senza pregiudicare nel contempo l'equivalenza del diritto svizzero con quello europeo in materia di prodotti da costruzione. In merito alla variante II vedi il commento nel numero 2.2.

Ordinanza sul sistema svizzero di accreditamento e la designazione di laboratori di prova e di organismi di valutazione della conformità, di registrazione e d'omologazione (OAccD)¹⁰⁶

L'OAccD disciplina le procedure per l'accreditamento e la designazione di organismi di valutazione della conformità. Attualmente, nel settore dei prodotti da costruzione, questi ultimi comprendono organismi di certificazione di prodotto, organismi di ispezione, organismi di certificazione del controllo della produzione all'interno dell'azienda, laboratori di prova, nonché organismi di omologazione per il rilascio di benestare tecnici. L'accreditamento serve in particolare alla prova della competenza tecnica e della capacità degli organismi di valutazione della conformità. Secondo l'OAccD, tale procedura compete al servizio d'accreditamento svizzero (SAS)¹⁰⁷. Sulla base di una valutazione positiva nel quadro dell'accreditamento e posto che le condizioni di designazione siano soddisfatte, l'UFCL designa l'organo di valutazione della conformità¹⁰⁸. La designazione interna costituisce il presupposto per la notifica degli organismi di valutazione della conformità secondo l'ARR. Le valutazioni della conformità risultanti dall'attività di un organismo di valutazione designa-

¹⁰³ Art. 3 cpv. 2 e art. 4 della direttiva 2001/95/CE

¹⁰⁴ Art. 7 LSPro

¹⁰⁵ Art. 2 cpv. 1 LSPro

¹⁰⁶ Ordinanza sull'accreditamento e sulla designazione, RS 946.512

¹⁰⁷ Capitolo 2 OAccD

¹⁰⁸ Capitolo 3 OAccD

to (rapporti di verifica, certificazioni del prodotto, rapporti d'ispezione, benessere tecnici) sono riconosciute reciprocamente a livello europeo.

Ulteriori atti legislativi

Il **diritto in materia di protezione dei lavoratori** della Confederazione si basa in singoli casi sulla legge sulla sicurezza dei prodotti (LSPro): i lavoratori devono venire a contatto esclusivamente con prodotti da costruzione «sicuri» che fungono da strumenti di lavoro. Anche la nuova legislazione in materia di prodotti da costruzione ne tiene conto. Infatti, la sicurezza dei prodotti da costruzione rimane garantita secondo le disposizioni pertinenti in materia di protezione dei lavoratori. Laddove una definizione di sicurezza sancita nel diritto in materia di sicurezza dei prodotti risulta opportuna (cfr. sopra), essa deve essere disciplinata anche nella riveduta LProdC, poiché i prodotti da costruzione devono essere «sicuri» anche ai sensi della legge sui prodotti da costruzione.

Esistono ulteriori regolamentazioni federali di diritto speciale che possono interessare anche i prodotti da costruzione. Segnatamente laddove la Confederazione può emanare determinate prescrizioni in base a particolari norme di delega di diritto costituzionale. Queste regolamentazioni riguardano in particolare i requisiti concernenti le opere di costruzione in materia di protezione dell'ambiente, della salute o di risparmio energetico¹⁰⁹. La Confederazione interviene in casi in cui incombono pericoli considerevoli per la vita, la salute umana o l'ambiente¹¹⁰. Per alcuni prodotti da costruzione vengono stabiliti requisiti posti a singole sostanze nocive per quanto riguarda i loro componenti secondo la **legislazione in materia di prodotti chimici** (in particolare l'ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici, ORRPChim¹¹¹), oppure al comportamento in materia di emissioni in virtù dell'**ordinanza contro l'inquinamento atmosferico** (OLAt)¹¹². Per quanto riguarda il consumo di energia di altri prodotti da costruzione (caratteristica del prodotto dall'ambito dei requisiti in materia di opera di costruzione «risparmio energetico e ritenzione del calore»), vengono applicati i requisiti di cui all'**ordinanza sull'energia** (OEn¹¹³).

Le regolamentazioni materiali che secondo l'«approccio descrittivo» definiscono i requisiti di prodotti, sono possibili anche nel regolamento europeo sui prodotti da costruzione, poiché concretizzano i livelli di sicurezza nazionali. Ciononostante, le attuali procedure nazionali della Svizzera sono eterogenee e devono essere adeguate alle regolamentazioni europee al fine di ridurre gli ostacoli al commercio. Oltre all'adeguamento al diritto europeo di ogni singolo settore concernente la regolamentazione materiale, il regolamento europeo sui prodotti da costruzione esige dagli Stati membri dell'UE che essi adeguino alle norme armonizzate europee i metodi che applicano alle opere di costruzione in relazione ai loro requisiti nonché le altre

¹⁰⁹ Messaggio del 2 settembre 1998 a sostegno di una legge federale sui prodotti da costruzione, n. 221, art. 3 LProdC, FF **1998** 4305 segg.

¹¹⁰ Messaggio del 2 settembre 1998 a sostegno di una legge federale sui prodotti da costruzione, n. 131, FF **1998** 4305 segg.

¹¹¹ Ordinanza concernente la riduzione dei rischi nell'utilizzazione di determinate sostanze, preparati e oggetti particolarmente pericolosi (ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici; RS **814.81**)

¹¹² Ordinanza contro l'inquinamento atmosferico, RS **814.318.142.1**

¹¹³ Ordinanza sull'energia (OEn; RS **730.01**)

disposizioni nazionali relative alle caratteristiche essenziali delle opere di costruzione¹¹⁴.

La **legge sulla responsabilità per danno da prodotti** (LRDP)¹¹⁵ disciplina la responsabilità extracontrattuale di diritto civile del fabbricante per i prodotti difettosi, a prescindere dalla sua colpa. La legislazione in materia di prodotti da costruzione, la legislazione in materia di sicurezza dei prodotti e gli altri atti legislativi accennati disciplinano l'immissione in commercio (o l'utilizzazione) di prodotti da costruzione in virtù del diritto pubblico.

Secondo la LRDP il fabbricante è responsabile del danno quando un prodotto difettoso cagiona sia la morte o lesioni corporali a una persona, sia un danno o la distruzione di una cosa che, per sua natura, sia normalmente destinata all'uso privato e che sia stata utilizzata dal danneggiato principalmente per fini privati¹¹⁶. Un prodotto è difettoso quando non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere tenuto conto di tutte le circostanze. Esso non perde la sua caratteristica benché venga incorporato in un bene immobile¹¹⁷. Di conseguenza, la LRDP è anche applicabile dopo l'incorporazione avvenuta (ad es. di elementi di muratura) o dopo l'impiego di cemento.

Il fabbricante può discolarsi dalla responsabilità se il difetto è dovuto alla conformità del prodotto a prescrizioni imperative emanate dai poteri pubblici¹¹⁸. La discolora potrebbe riuscire se il fabbricante può appellarsi conformemente alla LProdC alle norme tecniche oppure ai benessere tecnici europei. Infatti, le norme tecniche armonizzate comprendono anche metodi per la valutazione degli aspetti sanitari e di sicurezza legati all'utilizzo del prodotto da costruzione («approccio descrittivo»). Ciononostante, al momento la LProdC determina, oltre alla fabbricazione del prodotto da costruzione secondo le norme armonizzate elencate o i benessere tecnici europei, la presunzione rifiutabile dell'idoneità del prodotto da costruzione. Ne consegue che l'attuale legislazione in materia di prodotti da costruzione non permette di equiparare le specifiche tecniche armonizzate a delle prescrizioni imperative emanate dai poteri pubblici.

1.2 Soluzioni analizzate

1.2.1 In generale

Con l'entrata in vigore, nell'aprile 2011, del nuovo regolamento europeo sui prodotti da costruzione¹¹⁹, l'equivalenza delle prescrizioni tecniche dell'UE e della Svizzera

¹¹⁴ Art. 8 cpv. 6 regolamento (UE) n. 305/2011. Ad eccezione della legislazione in materia di prodotti chimici la quale disciplina anche la composizione dei prodotti da costruzione. Al riguardo vige a livello europeo il regolamento di diritto speciale REACH (regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE, GU L 396 del 30.12.2006, pag. 1). Tale legislazione sancisce la composizione dei prodotti da costruzione.

¹¹⁵ RS 221.112.944

¹¹⁶ Art. 1 cpv. 1 LRDP

¹¹⁷ Art. 3 cpv. 1 lett. a, art. 4 cpv. 1 LRDP

¹¹⁸ Art. 5 cpv. 1 lett. d LRDP

¹¹⁹ Regolamento (UE) n. 305/2011

nel settore dei prodotti da costruzione non è più data. Nel quadro dei negoziati concernenti un capitolo sui prodotti da costruzione nell'ARR, tale equivalenza costituiva una condizione per la conclusione e la continuazione della normativa bilaterale in questo settore. La sospensione o lo stralcio del capitolo sui prodotti da costruzione dell'ARR sarebbe in contraddizione con l'obiettivo di politica commerciale fissato nella LOTC. Senza adeguamento del diritto svizzero si arriverebbe alla sospensione o allo stralcio del capitolo sui prodotti da costruzione dell'ARR (vedi sopra), dato che l'attuale legislazione svizzera sui prodotti da costruzione non sarebbe conforme alle normative del nuovo regolamento europeo sui prodotti da costruzione, il quale presenta una nuova concezione materiale rispetto alla previgente direttiva europea sui prodotti da costruzione. Per l'economia d'esportazione svizzera ciò comporterebbe un forte svantaggio rispetto alla concorrenza dell'UE e del SEE. Significherebbe anche un cambiamento nella strategia politica, ai sensi della quale nell'ultimo decennio sono stati eliminati ostacoli tecnici al commercio in settori concreti. Inoltre, le imprese svizzere fornitrici di servizi che oggi, in qualità di organismi notificati di controllo, d'ispezione, di certificazione o di autorizzazione, possono offrire i loro servizi nel quadro delle procedure di valutazione della conformità secondo le specifiche tecniche armonizzate, perderebbero nuovamente i loro vantaggi economici conseguiti con l'ARR. I loro rapporti di verifica e d'ispezione, le certificazioni del controllo della produzione in fabbrica e le certificazioni del prodotto oppure i benestare tecnici europei non sarebbero più riconosciuti a livello europeo. I produttori svizzeri che intendono immettere sul mercato europeo o del SEE i loro prodotti da costruzione, come prima dell'inclusione del capitolo sui prodotti da costruzione nell'ARR nel 2008, sarebbero nuovamente confrontati con doppie prove e certificazioni per i loro prodotti eseguite da organismi notificati dell'UE e dovrebbero incaricare un mandatario per il mercato interno dell'UE.

Sostegno da parte di gruppi di lavoro

Oltre a un gruppo di lavoro interno alla Confederazione, anche un altro gruppo composto da esperti esterni, si è occupato dell'elaborazione dell'avamprogetto posto in consultazione. Vi erano rappresentati segnatamente i membri della Commissione federale dei prodotti da costruzione, che prestano consulenza al Consiglio federale anche per quanto attiene alla legislazione¹²⁰. In particolare fanno parte della Commissione anche rappresentanti dell'organizzazione nazionale della costruzione, *costruionesvizzera*. Tutti questi membri si sono espressi a favore di un recepimento, possibilmente integrale, del regolamento europeo sui prodotti da costruzione, affinché possa essere portata avanti la via bilaterale. Appoggiano esplicitamente il presente avamprogetto.

1.2.2 Confronto tra la vigente LProdC (2001) e il regolamento europeo sui prodotti da costruzione

Il confronto tra la vigente legge sui prodotti da costruzione (LProdC) e il regolamento europeo sui prodotti da costruzione mostra che la LProdC deve essere sottoposta a una revisione totale. Al riguardo, di seguito vengono confrontati gli elementi centrali del regolamento europeo sui prodotti da costruzione con la LProdC in vigore:

1. il regolamento europeo sui prodotti da costruzione introduce un nuovo concetto di armonizzazione. Con questo «approccio orientato alla presta-

¹²⁰ Art. 18 cpv. 1 OProdC

zione» ci si distanzia di principio dall'«approccio descrittivo», inteso a definire i requisiti che i prodotti da costruzione devono soddisfare per poter essere immessi in commercio. Gli elementi descrittivi devono costituire un'eccezione e non la regola. Soltanto pochi requisiti riferiti direttamente a un prodotto da costruzione riguardano in casi concreti la sicurezza dei prodotti e il diritto in materia di sostanze nocive. La LProdC in vigore poggia sulla direttiva europea del 1989 sui prodotti da costruzione, che esigeva come requisito dei prodotti da costruzione ancora la loro «idoneità». Nel regolamento europeo sui prodotti da costruzione si rinuncia al concetto di idoneità. In merito all'idoneità di un prodotto da costruzione decide solitamente l'utilizzatore del prodotto, che ne definisce le caratteristiche di prestazione nell'ambito di un rapporto giuridico di diritto privato (appalto, contratto) e ne esige la presenza. Questo «approccio orientato alla prestazione» deve essere ripreso nella legislazione svizzera in materia di prodotti da costruzione. Esso costituisce l'elemento centrale del nuovo regolamento europeo sui prodotti da costruzione.

2. Il cambiamento concettuale comporta anche un cambiamento terminologico. Dato che in futuro nel diritto di riferimento europeo vi sarà una «dichiarazione di prestazione» invece di una «dichiarazione di conformità» o di un «certificato di conformità», tutte le definizioni legate alla valutazione della conformità devono essere adeguate al nuovo concetto.
3. In relazione al nuovo «approccio orientato alla prestazione», il regolamento europeo sui prodotti da costruzione prevede nuove procedure semplificate di valutazione e verifica della costanza della prestazione (che sostituiscono le vigenti procedure di valutazione della conformità). Queste semplificazioni procedurali non sono ancora disciplinate nella LProdC e dovrebbero essere rese accessibili anche ai fabbricanti svizzeri per evitare svantaggi concorrenziali. In particolare sono previste procedure semplificate che tutelano le PMI, che non devono essere rese conformi alla prescrizione volta a proteggere le PMI della LProdC in vigore¹²¹.
4. L'«approccio orientato alla prestazione» richiede anche una correzione dell'attuale campo d'applicazione della LProdC: le prove e designazioni nazionali di prodotti da costruzione che rientrano nell'ambito di applicazione di norme armonizzate o che sono conformi al benessere tecnico europeo contraddicono il nuovo concetto e devono essere stralciate dalla legislazione nazionale. Oltre alla dichiarazione di prestazione del fabbricante, in questo caso non ci devono quindi essere indicazioni sulle caratteristiche della prestazione, a meno che le informazioni già contenute nella dichiarazione di prestazione siano specificate da ulteriori informazioni¹²². Nell'UE la marcatura CE deve essere l'unica marcatura relativa alle caratteristiche della prestazione di un prodotto da costruzione, a meno che altre norme di armonizzazione dell'UE contengano altre regolamentazioni relative all'apposizione della marcatura CE¹²³. Di conseguenza, non sono più ammesse procedure di prova e designazioni nazionali della prestazione dei prodotti da costruzione, che rientrano nel campo di applica-

¹²¹ Art. 3 cpv. 5 LProdC (2001)

¹²² Art. 4 cpv. 2 regolamento (UE) n. 305/2011

¹²³ Art. 8 cpv. 2, 3, 5 e 6 regolamento (UE) n. 305/2011

zione di norme armonizzate o che sono conformi al benessere tecnico europeo. La LProdC deve tener conto di ciò e pertanto devono essere inclusi in questo nuovo concetto ulteriori atti legislativi nazionali. Se altri atti legislativi nazionali contengono regolamentazioni materiali, queste disposizioni non possono più essere provate tramite valutazioni autonome della conformità, a meno che anche queste valutazioni si basino su atti normativi di armonizzazione dell'UE.

5. Con l'«approccio orientato alla prestazione» del regolamento europeo sui prodotti da costruzione, i «requisiti essenziali» delle opere di costruzione diventano «requisiti di base delle opere di costruzione». In tal modo si intende evidenziare che i requisiti riguardano le opere di costruzione e non i prodotti da costruzione. L'«approccio descrittivo» si deve riferire alle opere di costruzione e non ai prodotti da costruzione. Come nel caso della direttiva europea sui prodotti da costruzione, la LProdC conosce i «requisiti essenziali» delle opere di costruzione. Per di più, il regolamento europeo sui prodotti da costruzione fissa un requisito di base numero 7, relativo all'«uso sostenibile delle risorse naturali», finora non ancora disciplinato.
6. Il regolamento europeo sui prodotti da costruzione attua anche un nuovo concetto di immissione in commercio: oltre all'immissione in commercio viene introdotta l'espressione «messa a disposizione sul mercato»¹²⁴. La messa a disposizione costituisce la fornitura di un prodotto da costruzione perché sia distribuito o usato sul mercato dell'UE nel corso di un'attività commerciale, l'immissione in commercio corrisponde alla prima messa a disposizione del prodotto da costruzione sul mercato interno europeo. Questo nuovo concetto di messa a disposizione sul mercato e di immissione in commercio diverge dalla norma dell'immissione in commercio (risp. messa in commercio) della LProdC, che corrisponde alla norma della LOTC. La LOTC permette l'immissione in commercio ripetuta di un prodotto nell'ambito della catena di fornitura e distribuzione. Essa prevede quindi semplificazioni per gli operatori economici successivi nella catena di distribuzione, se il prodotto non ha subito modifiche ai sensi della valutazione della conformità¹²⁵. Il regolamento europeo sui prodotti da costruzione allestisce un elenco degli obblighi per gli operatori economici attivi nella catena di fornitura e di distribuzione. Gli obblighi dei singoli operatori economici vengono disciplinati in maniera dettagliata, 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 contenute nella dichiarazione di prestazione giungano all'utilizzatore del prodotto senza essere state modificate. Se crede o ha ragione di credere che il prodotto da costruzione non corrisponda alle indicazioni contenute nella dichiarazione di prestazione, l'importatore non è autorizzato a immettere il prodotto in commercio. Ciò vale anche per il distributore che intende mettere a disposizione sul mercato il prodotto da costruzione¹²⁶.

¹²⁴ Art. 2 n. 16 e 17 regolamento (UE) n. 305/2011.

¹²⁵ Art. 17 cpv. 2 lett. a) LOTC.

¹²⁶ Capo III del regolamento (UE) n. 305/2011.

7. Un'altra novità del regolamento europeo sui prodotti da costruzione rispetto alla direttiva europea del 1989 sui prodotti da costruzione, ripresa dalla LProdC, riguarda le norme tecniche armonizzate dei prodotti e le valutazioni tecniche europee (precedentemente benestare, BTE): esse sono parte di un nuovo concetto di armonizzazione nel settore dei prodotti da costruzione. Nella sua dichiarazione di prestazione, il fabbricante non deve più regolarmente dichiarare¹²⁷ la prestazione in relazione a tutte le caratteristiche essenziali del prodotto e in questo modo si rinuncia quindi a una parte di armonizzazione dei prodotti. D'altra parte, per la dichiarazione dei prodotti i fabbricanti sono tenuti ad adottare le norme armonizzate dei prodotti e i benestare tecnici europei esistenti, se il prodotto rientra nel campo d'applicazione di una tale norma o è conforme al benestare tecnico europeo¹²⁸. Questa applicazione quasi obbligatoria delle norme armonizzate e dei benestare tecnici europei è nuova¹²⁹. Essa non è presente nella LProdC in vigore.
8. Un altro elemento nuovo concerne il sistema differenziato di prescrizioni relative alla vigilanza del mercato, che per il regolamento europeo sui prodotti da costruzione si riferisce anche al regolamento (CE) n. 765/2008. Il sistema di vigilanza del mercato del diritto svizzero in materia di prodotti da costruzione (inclusendo la legislazione sulla sicurezza dei prodotti e altri atti legislativi federali) non corrisponde al sistema del regolamento europeo sui prodotti da costruzione. Non si tiene conto della particolarità dei prodotti da costruzione, in quanto prodotti intermedi, e finora nella legge non erano previsti programmi di vigilanza del mercato e di prove a campione. Il concetto di vigilanza del mercato non è soltanto un elemento essenziale del nuovo regolamento europeo sui prodotti da costruzione, poiché permette di garantire l'affidabilità delle prestazioni dei prodotti e quindi la sicurezza delle opere di costruzione. Le norme relative alla vigilanza del mercato non erano oggetto delle disposizioni dell'ARR. Con la nuova legislazione settoriale 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.
9. Un ulteriore settore finora non disciplinato nella LProdC riguarda la questione dello sviluppo ulteriore del diritto settoriale: il regolamento europeo sui prodotti da costruzione prevede un sistema di «atti delegati» e di atti d'esecuzione inteso a impostare questioni molto tecniche, come ad esempio la definizione dei sistemi di valutazione e verifica della costanza della prestazione, la definizione delle classi di prestazione o se un prodotto corrisponde a una determinata classe di prestazione senza ulteriori prove, la definizione dei requisiti degli organismi di valutazione tecnica o il modulo della dichiarazione di prestazione¹³⁰.

¹²⁷ Art. 6 par. 3 regolamento (UE) n. 305/2011

¹²⁸ Art. 4 par. 1 regolamento (UE) n. 305/2011

¹²⁹ «Quasi obbligatorio» significa, che la norma armonizzata o il BTE non diventano parte integrante della legge, ma le procedure e i metodi di verifica sono da applicare in modo cogente, per determinare e valutare le caratteristiche essenziali dei prodotti.

¹³⁰ Art. 60 regolamento (UE) n. 305/2011

1.2.3 Avamprogetto posto in consultazione

Nell'avamprogetto che il Consiglio federale pone in consultazione, esso propone di eliminare con una revisione tutte le principali differenze tra il diritto europeo e quello svizzero in materia di prodotti da costruzione – segnatamente tra il regolamento (UE) n. 305/2011 e la LProdC – e a tale scopo presenta un avamprogetto concernente la revisione totale della legge sui prodotti da costruzione e la revisione totale dell'ordinanza sui prodotti da costruzione.

Le principali modifiche sono le seguenti:

1. con la revisione della LProdC si intende introdurre un *«approccio orientato alla prestazione»* per l'immissione in commercio e la messa a disposizione di prodotti da costruzione sul mercato svizzero. Nel contempo si rinuncia al principio dell'idoneità. Ciò comporta necessariamente adeguamenti terminologici al regolamento europeo sui prodotti da costruzione. Inoltre, occorre ora sostituire i «requisiti essenziali» con «requisiti di base delle opere di costruzione» e nel contempo è necessario inserire nella legge un nuovo requisito di base n. 7 relativo all'uso sostenibile delle risorse naturali.
2. La revisione della LProdC prevede una *correzione dell'attuale campo di applicazione* della LProdC: è necessario che si applichi il principio secondo cui l'immissione in commercio e la messa a disposizione sul mercato di prodotti da costruzione siano in linea di massima disciplinati dalla LProdC (eccezione: per quanto riguarda i componenti prevale la legislazione in materia di prodotti chimici). Nel caso in cui i requisiti relativi al prodotto debbano essere regolamentati a livello nazionale, è necessario riprendere nella legislazione svizzera prove e marcature nazionali di prodotti da costruzione che rientrano nell'ambito di applicazione di una norma armonizzata o che sono conformi a una valutazione tecnica europea e che non coincidono con altre disposizioni normative di armonizzazione dell'UE. I prodotti da costruzione interessati devono essere sottoposti regolarmente all'*«approccio orientato alla prestazione»*, poiché in caso contrario si rischiano nuovi ostacoli al commercio. Se gli atti normativi nazionali contengono normative materiali, i livelli di soglia disciplinati in questo modo non possono più essere provati mediante procedure autonome della conformità, a meno che queste procedure autonome della conformità si basino altresì su atti normativi di armonizzazioni dell'UE.
3. All'*«approccio orientato alla prestazione»* è legato anche un *nuovo concetto relativo all'immissione in commercio*: oltre all'immissione in commercio, viene introdotto anche l'espressione «messa a disposizione sul mercato»¹³¹ che comporta una nuova esposizione dettagliata e differenziata degli obblighi dei diversi operatori economici che intervengono nella catena di fornitura e distribuzione (fabbricante, importatore, distributore, mandatario).
4. Rientra nel nuovo concetto di armonizzazione relativo al settore dei prodotti da costruzione altresì l'applicazione quasi vincolante delle norme di prodotti armonizzate a livello europeo e riprese nella normativa svizzera. Congiuntamente ai documenti per la valutazione europea, esse costituiscono

¹³¹ Art. 2 n. 16 e 17 regolamento (UE) n. 305/2011

no il *linguaggio tecnico comune*, il quale rappresenta la condizione necessaria per eliminare in questo settore gli esistenti ostacoli al commercio ed evitare che se ne creino nuovi.

5. Nel settore delle costruzioni il *concetto di vigilanza del mercato* viene completamente rivisto e armonizzato agli standard europei. Una *vigilanza del mercato* efficace deve garantire che le indicazioni relative al prodotto siano affidabili e corrette e che le caratteristiche dichiarate del prodotto esistano. L'esistente livello di sicurezza dei prodotti commercializzati in Svizzera deve essere mantenuto grazie a programmi di prove a campione e a controlli a seguito di determinati eventi. I rischi che potrebbero derivare da prodotti poco sicuri o da prodotti di opere di costruzione difettosi devono essere impediti con controlli rispettivamente eliminati con misure di vigilanza del mercato al fine di proteggere la popolazione e altri beni pubblici importanti.
6. Per quanto riguarda le procedure di valutazione della conformità e gli organismi di valutazione della conformità, verranno ripresi dal regolamento europeo sui prodotti da costruzione le procedure come pure i tipi di organismi e le relative funzioni. Saranno introdotte cinque *procedure di valutazione e verifica della costanza della prestazione* e tre tipi diversi di organismi notificati che assumono le rispettive funzioni a seconda della procedura adottata. In relazione all'«approccio orientato alla prestazione» occorre disciplinare nella LProdC nuove *procedure semplificate* – in particolare anche procedure che tutelano le PMI – per la valutazione e la verifica della costanza della prestazione e renderle accessibili ai fabbricanti svizzeri, affinché possano essere evitati svantaggi concorrenziali.
7. È inoltre necessario sostituire l'attuale regolamentazione in materia di benessere con il concetto della valutazione tecnica europea. Di conseguenza, l'attuale organo competente per il benessere deve assumere la funzione di un organismo di valutazione tecnica, al quale deve competere il rilascio di una valutazione tecnica europea per i prodotti di costruzione che non rientrano o non rientrano interamente nell'ambito di applicazione di una norma armonizzata o che non possono essere valutati sulla base di una simile norma.
8. Al fine di aumentare la trasparenza degli obblighi a cui sottostanno gli operatori economici e di mantenere tali obblighi entro un limite proporzionalmente ragionevole, per il settore dei prodotti da costruzione è necessario integrare il *diritto in materia di sicurezza dei prodotti* in modo eurocompatibile nella legislazione sui prodotti da costruzione. Se, in altri atti legislativi federali, i requisiti dei prodotti sono sottoposti a una regolamentazione materiale, le procedure di valutazione per questi requisiti materiali devono essere integrate nelle norme tecniche armonizzate e designate. Il loro adempimento dovrebbe essere provato non più tramite procedure di conformità separate, ma soltanto mediante la procedura di valutazione e verifica della costanza della prestazione. Per il fabbricante di prodotti da costruzione questo comporta maggiore trasparenza, semplificazioni procedurali e riduzione della burocrazia e inoltre contribuisce a eliminare più efficacemente gli ostacoli al commercio. In merito alla variante II vedi il commento nel numero 2.2.

1.3

La nuova regolamentazione proposta

1.3.1

Revisione totale della LProdC

L'obiettivo principale della nuova regolamentazione proposta è mantenere il capitolo sui prodotti da costruzione dell'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (ARR), al fine di poter portare avanti in questo settore di prodotti la via bilaterale intrapresa con l'UE. Nel contempo deve essere raggiunto l'obiettivo volto a eliminare per quanto possibile la mancanza di trasparenza dell'attuale legislazione in materia di prodotti da costruzione per gli operatori economici, ovvero per i fabbricanti e gli utilizzatori. Si intende raggiungere questo obiettivo con la revisione totale della LProdC.

Al fine di ristabilire l'equivalenza tra la LProdC e il regolamento europeo sui prodotti da costruzione nell'interesse dell'economia, il contenuto e la struttura di diritto europeo incorporati in questo regolamento devono essere ripresi nel diritto svizzero. Dato che il regolamento europeo sui prodotti da costruzione deroga in numerosi punti essenziali all'attuale direttiva europea sui prodotti da costruzione e, poiché la LProdC del 2001 si basa sulla direttiva sui prodotti di costruzione, il confronto tra la LProdC e il regolamento europeo sui prodotti da costruzione¹³² dimostra che la LProdC deve essere sottoposta a una revisione totale e che per mantenere l'equivalenza non sarebbero sufficienti solo alcune modifiche parziali. Il regolamento europeo sui prodotti da costruzione prevede l'introduzione di un nuovo concetto di armonizzazione: l'«approccio orientato alla prestazione». Questo nuovo approccio richiede una «correzione sistemica» della LProdC, prevedendo, da un lato, che l'idoneità del prodotto da costruzione non costituisca più la condizione per la relativa immissione in commercio e, dall'altro, che la LProdC si concentri su un'armonizzazione delle procedure che determinano le prestazioni del prodotto.

Per mantenere alquanto minime le deroghe al diritto europeo, la LProdC riprenderà dal regolamento europeo sui prodotti da costruzione in maniera possibilmente ampia la struttura, le definizioni, gli strumenti e le procedure. Negli ultimi dieci anni la prassi dell'attuale legislazione in materia di prodotti da costruzione ha dimostrato che i maggiori scostamenti rispetto al diritto europeo, che dovrebbe essere adottato con la legge svizzera, hanno spesso comportato mancanza di trasparenza, incertezza giuridica e ulteriori problemi nell'applicazione del diritto da parte degli operatori economici. Questi scostamenti provocano regolarmente difficoltà non solo nella valutazione dell'esistenza dell'equivalenza con il diritto europeo, bensì anche nell'applicazione del diritto nella prassi.

Nell'«approccio orientato alla prestazione» del regolamento europeo sui prodotti da costruzione, i requisiti dei prodotti devono tenere conto della sicurezza dei prodotti che invece adotta un «approccio descrittivo». Per questo motivo è indispensabile integrare nella LProdC la sicurezza dei prodotti nell'ambito dei prodotti da costruzione, sempre che sia possibile applicarla in modo adeguato al settore dei prodotti da costruzione. Non è possibile eseguire una valutazione dei prodotti da costruzione sulla base di un concetto astratto della sicurezza. Di conseguenza non è nemmeno possibile fornire una prova sulla base della formula di ampia portata «stato della scienza e della tecnica». Anche per la sicurezza dei prodotti da costruzione, la base di valutazione deve essere costituita da specifiche tecniche armonizzate. Nella

¹³² N. 1.2.2

misura in cui i prodotti da costruzione non rientrano nell'ambito di applicazione di alcuna norma di prodotti armonizzata esistente o di alcun documento per la valutazione europea, che può essere consultato per la valutazione della sicurezza, il fabbricante non è tenuto a redigere alcuna dichiarazione di prestazione. In questo caso possono essere designate altre norme tecniche che, in un limite ragionevole e orientate al singolo caso, possono contenere metodi per certificare i requisiti di sicurezza del prodotto, oppure l'UFCL deve poter promuovere l'elaborazione di tali norme. Anche questi requisiti devono però essere unicamente dichiarati – mediante una dichiarazione del fabbricante – se prima sono stati designati dall'UFCL quale ufficio specializzato competente. In questo caso, tuttavia, i requisiti relativi alla sicurezza del prodotto non possono essere maggiori rispetto ai requisiti di sicurezza corrispondenti alle ragionevoli aspettative degli utilizzatori. Per la protezione degli utilizzatori possono essere applicate in questo caso le prescrizioni dell'ordinanza sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (OPI)¹³³ come parametro per la valutazione della sicurezza di un prodotto da costruzione. Questo parametro intende creare una compensazione dei rischi che devono essere assunti tra il fabbricante e l'utilizzatore. In merito alla variante II vedi il commento nel numero 2.2.

1.3.2 Valutazione della necessità di apportare modifiche alle altre leggi

La revisione totale della LProdC determina un nuovo concetto per quanto riguarda l'immissione in commercio di prodotti da costruzione: la condizione non è più l'idoneità, bensì il rispetto dei requisiti procedurali e di altre condizioni in relazione alla redazione della dichiarazione di prestazione. Laddove gli atti legislativi federali prevedono dei requisiti per un determinato prodotto da costruzione, si pone la questione del rapporto con l'«approccio orientato alla prestazione» della riveduta LProdC.

Per questo motivo è stata esaminata la necessità di apportare modifiche ai seguenti atti legislativi federali:

- *legge sulla sicurezza dei prodotti (LSPro) e ordinanza sulla sicurezza dei prodotti (OSPro)*

La normativa riguardante la sicurezza di prodotti da costruzione ora regolamentata nella legislazione in materia di sicurezza dei prodotti, sarà oggetto di un nuovo disciplinamento all'interno della LProdC mediante disposizioni che mirano allo stesso obiettivo perseguito dalla LSPro. Per questo motivo l'applicabilità della LSPro (e dell'OSPro) deve essere esclusa, sempre che i componenti dei prodotti da costruzione (come ad es. il motore di una porta da garage funzionante a energia elettrica) non rientrino nell'ambito di applicazione di altri atti normativi di armonizzazione dell'UE. Dal momento che tale modifica del diritto viene disciplinata nella LProdC, la LSPro non deve essere adeguata.

In merito alla variante II vedi il commento nel numero 2.2.

- *Legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC) e ordinanze di esecuzione (OIPPE¹³⁴, OAccD¹³⁵)*

Se necessario, ai sensi dell'articolo 2 dell'ordinanza sull'immissione in commercio di prodotti conformi a prescrizioni tecniche estere (OIPPE), con una deroga è possibile precisare che il principio del «Cassis de Dijon» secondo l'articolo 3a della LOTC, non sarebbe applicabile a prodotti da costruzione per i quali il fabbricante deve redigere una dichiarazione di prestazione. La decisione in merito a una simile deroga spetta al Consiglio federale.

La nuova legislazione in materia di prodotti da costruzione si basa sulle disposizioni dell'ordinanza sull'accreditamento e sulla designazione (O-AccD) (art. 20 LProdC) oppure, nella sua ordinanza di esecuzione, deroga all'OAccD secondo il principio della *lex specialis*. Di conseguenza non è necessario adeguare l'OAccD.

- *Diritto in materia di prodotti chimici / Diritto in materia di protezione dell'ambiente / Diritto in materia di protezione delle acque*

Il diritto in materia di prodotti chimici¹³⁶, il diritto in materia di protezione dell'ambiente o il diritto in materia di protezione delle acque possono prevedere prescrizioni materiali sui livelli di soglia relativi alle sostanze nocive o ad altre sostanze pericolose contenute in prodotti da costruzione o emesse dagli stessi. Queste prescrizioni materiali possono di conseguenza prevedere requisiti di prodotti in relazione alle loro caratteristiche nel quadro dei requisiti delle opere di costruzione «igiene, salute e ambiente». Le normative sui prodotti chimici costituiscono un caso particolare del diritto in materia di prodotti chimici e di quello in materia di protezione dell'ambiente: per quanto riguarda i componenti di un prodotto da costruzione, esiste una legislazione speciale che a livello europeo corrisponde alle normative del regolamento REACH¹³⁷. Questa legislazione disciplina il contenuto dei componenti del prodotto da costruzione. La legislazione in materia di prodotti da costruzione ha tuttavia come oggetto normativo il prodotto da costruzione con le sue prestazioni in relazione ai requisiti di base dell'opera di costruzione. Di conseguenza, nell'UE le sostanze nocive emesse da un prodotto da costruzione sono trattate secondo il regolamento

¹³⁴ Ordinanza concernente l'immissione in commercio di prodotti fabbricati conformemente a prescrizioni tecniche estere e la loro sorveglianza sul mercato (OIPPE), RS **946.513.8**.

¹³⁵ Ordinanza sul sistema svizzero d'accreditamento e la designazione di laboratori di prova e di organismi di valutazione della conformità, di registrazione e d'omologazione (OAccD), RS **946.512**.

¹³⁶ In particolare l'ordinanza sulla riduzione dei rischi inerenti ai prodotti chimici, RS **814.81**.

¹³⁷ Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, la direttiva 76/769/CEE del Consiglio nonché delle direttive 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE della Commissione, GU. dell'UE del 30.12.2006, L 396, pag. 1.

europeo sui prodotti da costruzione, mentre le sostanze nocive intese come componenti di un prodotto da costruzione, sono trattate secondo il regolamento REACH. Occorre differenziare la legislazione svizzera nella stessa misura: laddove una prescrizione materiale riguarda i componenti di un prodotto da costruzione, è determinante la legislazione in materia di prodotti chimici, mentre nei casi in cui un prodotto da costruzione rischia di emettere sostanze nocive che potrebbero ripercuotersi sui requisiti di base delle opere di costruzione, è pertinente il diritto in materia di prodotti da costruzione.

Conformemente all'ordinanza contro l'inquinamento atmosferico (OIA) ¹³⁸, alcuni prodotti da costruzione (ad es. le apparecchiature da riscaldamento) devono oggi rispettare determinati valori limite materiali per le sostanze nocive immesse nell'ambiente (emissioni). L'OIA disciplina nel contempo una procedura della conformità al fine di verificare che i prodotti siano conformi ai requisiti richiesti. I correlati certificati di conformità e prove di omologazione nonché la categoria tipologica non sono compatibili con le procedure di valutazione e verifica della costanza della prestazione sulla base di norme di prodotti da costruzione armonizzate e designate. Per questo motivo le procedure dell'OIA non possono essere applicate in aggiunta o in sostituzione delle procedure disciplinate nel diritto in materia di prodotti da costruzione.

Di conseguenza non sussiste alcuna necessità di adeguamento in relazione alle prescrizioni del diritto in materia di prodotti chimici o del diritto in materia di protezione dell'ambiente, nella misura in cui questi ultimi disciplinano i componenti di un prodotto da costruzione. Qualora però queste norme materiali del diritto in materia di prodotti chimici e del diritto in materia di protezione dell'ambiente trattino le *emissioni* di sostanze pericolose, devono essere garantiti due principi:

- i. se, secondo il principio della *lex specialis* per i prodotti da costruzione, nella legislazione svizzera in materia di prodotti da costruzione vengono adottate le prescrizioni esecutive tecniche secondo il regolamento europeo sui prodotti da costruzione (fissazione di livelli di soglia in atti normativi delegati secondo il regolamento europeo sui prodotti da costruzione), i livelli di soglia stabiliti in questo modo prevalgono sugli altri livelli di soglia relativi all'emissione, fissati a livello nazionali in altri atti normativi (fatte salve le disposizioni in contraddizione). In questi casi, tuttavia, nella legislazione nazionale possono continuare a essere disciplinati livelli di soglia nazionali più «severi».
- ii. Per evitare doppie procedure di valutazione della conformità, di controllo, d'ispezione, di dichiarazione o di autorizzazione, nella legislazione in materia di prodotti chimici e di protezione dell'ambiente, è necessario sancire a livello di legge il principio secondo cui per i prodotti da costruzione va data la precedenza ai metodi e alle procedure di diritto in materia di prodotti da costruzione. Se occorre quindi rispettare un livello di soglia relativo all'emissione, la fissazione mate-

¹³⁸ RS 814.318.142.1

riale di questo livello di soglia è disciplinata nella legislazione in materia di prodotti chimici o nella legislazione in materia di protezione dell'ambiente (eccezione: n. (i)). Le procedure di controllo, d'ispezione o di certificazione sono invece disciplinate nella LProdC (a meno che il singolo aspetto prevede anche a livello europeo una procedura autonoma). Nell'esempio dell'OIAt continuano quindi ad applicarsi i livelli di emissione disciplinati nell'OIAt che in Svizzera devono essere rispettati per l'immissione in commercio dei prodotti interessati. I metodi e le procedure si basano tuttavia sul diritto in materia di prodotti da costruzione.

A garanzia di tali principi le relative modifiche del diritto saranno disciplinate nella LProdC, affinché le prescrizioni del diritto in materia di prodotti chimici, del diritto in materia di protezione dell'ambiente o del diritto in materia di protezione delle acque non debbano essere adeguate.

- *Diritto in materia di energia*

A livello di ordinanza (ordinanza sull'energia¹³⁹) esistono altresì disposizioni materiali relative ai livelli di soglia di determinati prodotti da costruzione. Le procedure di prova della conformità relative ai requisiti dei prodotti, disciplinate nella rispettiva ordinanza, non devono essere applicate accanto alle procedure per la redazione di una dichiarazione di prestazione. Nel diritto in materia di energia si applicano per analogia gli stessi principi del diritto in materia di prodotti chimici e di protezione dell'ambiente (vedi sopra). Di conseguenza le modifiche del diritto relative a questo ambito sono regolamentate nella LProdC e le prescrizioni del diritto in materia di energia non devono essere adeguate.

- *Diritto in materia di protezione dei lavoratori*

Come già menzionato sopra, il diritto in materia di protezione dei lavoratori della Confederazione si basa in singoli casi sulla legge sulla sicurezza dei prodotti (LSPro): i lavoratori devono utilizzare unicamente prodotti da costruzione «sicuri» quali strumenti di lavoro. Oltre alla nuova legislazione sui prodotti da costruzione, restano applicabili le disposizioni sulla protezione dei lavoratori. Laddove le disposizioni sulla protezione dei lavoratori si basano su una definizione di sicurezza sancita nel diritto in materia di sicurezza dei prodotti, si applicano le prescrizioni della legge sui prodotti da costruzione che coprono l'aspetto della sicurezza dei prodotti da costruzione (nel caso della variante II restano applicabili le prescrizioni della legge sulla sicurezza dei prodotti). Inoltre, quattro fattispecie vengono equiparate alla messa a disposizione sul mercato (art. 2 n. 18 LProdC). In particolare l'uso interno di un prodotto da costruzione a scopo commerciale serve affinché l'utilizzazione del prodotto da parte dei collaboratori di un'azienda sia sicura, prima ancora che il prodotto venga immesso in commercio o messo a disposizione sul mercato.

¹³⁹ RS 730.01

1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il Consiglio federale propone la revisione totale della LProdC che a livello materiale riprende il regolamento europeo sui prodotti da costruzione. In questo modo si conseguono segnatamente i seguenti miglioramenti:

si ristabilisce l'equivalenza della LProdC con il diritto europeo in materia di prodotti da costruzione. Il recepimento del regolamento europeo sui prodotti da costruzione consente di portare avanti la via bilaterale del capitolo sui prodotti da costruzione dell'Accordo sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (ARR) e di impedire la formazione di nuovi ostacoli tecnici al commercio.

Il recepimento del regolamento europeo sui prodotti da costruzione comporta ulteriori vantaggi immanenti per la nuova legislazione:

1. *riduzione degli oneri per i fabbricanti*: l'«approccio orientato alla prestazione» si prefigge di eliminare gli ostacoli dell'attuale legislazione per l'immissione in commercio di prodotti da costruzione. 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 Svizzera egli deve dichiarare unicamente le prestazioni del prodotto in relazione alle caratteristiche di tale prodotto per le quali esiste una disposizione legale, ad esempio nella legislazione in materia di protezione dell'ambiente. Ciò dovrebbe permettere di eliminare i costi per prove, ispezioni e certificazioni inutili nel settore dei prodotti da costruzione e di ridurre la burocrazia.
2. *Orientamento al mercato*: l'«approccio orientato alla prestazione» costituisce nel contempo un «approccio orientato al mercato»: in linea di principio lo Stato deve stabilire non 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. La riveduta LProdC parte dallo stesso presupposto del regolamento europeo sui prodotti da costruzione, ovvero che sia l'utilizzatore (progettista, committente, imprenditore dei settori dell'edilizia e dell'ingegneria civile nonché dei rami accessori dell'edilizia) a definire se un prodotto è idoneo o meno. Questa selezione dei prodotti è effettuata sul mercato tramite la legge della domanda e viene formalizzata nei contratti di diritto privato o nelle commesse. Questa ampia libertà nella fabbricazione dei prodotti dovrebbe anche permettere una maggiore diversificazione dei prodotti e un ampliamento dell'offerta.
3. *Trasparenza*: il sistema deve nel contempo diventare più trasparente: tutto è orientato alle norme armonizzate e designate nonché alle valutazioni tecniche europee. Se un prodotto da costruzione rientra nell'ambito di applicazione di una norma armonizzata o è valutato sulla base di una valutazione tecnica europea, in futuro occorrerà redigere una dichiarazione di prestazione. Le specifiche tecniche armonizzate costituiscono in questo senso un «linguaggio tecnico comune» che si fonda sulla legislazione tecnica dell'UE e che è stato di volta in volta adottato in Svizzera sin dalla prima legislazione sui prodotti da costruzione nel 2001. In questo modo il

fabbricante non deve più adattarsi a differenti regole tecniche in Europa, poiché per i prodotti da costruzione si applicano dappertutto le stesse specifiche tecniche.

4. *Semplificazioni*: la nuova legislazione apporta inoltre semplificazioni: sono previste semplificazioni per le 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. Inoltre, i prodotti da costruzione fabbricati da microimprese o in un unico esemplare, devono beneficiare delle semplificazioni procedurali. Tutte queste semplificazioni hanno lo scopo di ridurre i costi di fabbricazione per i prodotti da costruzione.
5. *Certezza del diritto*: grazie a un chiaro elenco degli obblighi per fabbricanti, importatori, distributori e mandatari, deve essere eliminata l'incertezza del diritto generata negli ultimi anni dall'attuale legislazione. Nel contempo è necessario che gli utilizzatori di un prodotto da costruzione possano accedere a informazioni affidabili e corrette sulle prestazioni dei prodotti da costruzione in ogni fase della catena di fornitura.
6. *Miglioramento della vigilanza del mercato*: il concetto di vigilanza del mercato nel settore dei prodotti da costruzione viene completamente rielaborato e armonizzato con lo standard europeo. Una vigilanza del mercato funzionante ed efficace deve garantire in futuro che le informazioni sul prodotto siano affidabili e corrette e che le relative caratteristiche dichiarate esistano. Con programmi di prove a campione e controlli a seguito di determinati eventi, si intende rendere la vigilanza del mercato più efficace e raggiungere un grado d'efficacia maggiore, allo scopo di eliminare o ridurre i rischi che potrebbero derivare da prodotti poco sicuri o da prodotti di opere di costruzione difettosi. 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'effettività della vigilanza del mercato rappresenterà uno dei requisiti più importanti per l'equivalenza della legislazione tecnica nel quadro del MRA.
7. *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, per le quali è possibile dichiarare le prestazioni del prodotto.
8. *Proporzionalità*: l'integrazione nella LProdC del diritto in materia di sicurezza dei prodotti per prodotti da costruzione ha lo scopo di aumentare la trasparenza per quanto riguarda gli obblighi degli operatori economici e di mantenere tali obblighi entro un limite proporzionalmente ragionevole. Questo scopo dovrà essere raggiunto utilizzando come metro di valutazione per gli aspetti concreti relativi alla sicurezza e alla salute di un prodotto da costruzione non la formula di ampia portata «stato della scienza e della tecnica», bensì le esistenti norme di prodotti armonizzate. In merito alla variante II vedi il commento nel numero 2.2.

9. *Eliminazione della burocrazia*: nello stesso modo non occorre unicamente aumentare la trasparenza, ma contribuire soprattutto a semplificare le procedure ed eliminare la burocrazia, affinché nei casi in cui i requisiti dei prodotti sono disciplinati in altri atti legislativi federali, i requisiti materiali debbano essere integrati nelle norme tecniche armonizzate e designate e il loro adempimento non debba più essere provato attraverso procedure separate della conformità, ma soltanto mediante la procedura di valutazione e verifica della costanza della prestazione.

1.5 Coordinamento tra compiti e finanze

Il rapporto tra le spese per l'esecuzione dei compiti risultanti dalla LProdC e i ricavi, ovvero i vantaggi relativi al commercio estero, all'intero settore delle costruzioni nonché alla sicurezza dei prodotti e delle opere di costruzione, che possono essere conseguiti grazie alla legge (cfr. n. 1.4 qui sopra), è molto conveniente. La LProdC prevede, come finora, una responsabilità individuale di base, lasciando agli operatori economici la libertà di dichiarare per un prodotto più prestazioni di quelle minime prescritte dalla legge e di scegliere il modo di procedere, affinché sul mercato svizzero vengano immessi in commercio solo i prodotti da costruzione che adempiono le prescrizioni legali. Anche in futuro la LProdC non prevede alcun controllo preventivo¹⁴⁰ dei prodotti, perché non si intende estendere la portata dell'esecuzione. Allo stesso modo si rinuncia altresì a una totale vigilanza del mercato: infatti si intende continuare ad applicare il concetto di vigilanza del mercato basata su controlli a seguito di determinati eventi, che si fonda in particolare sulla segnalazione di terzi e che solo a titolo complementare ricorre a programmi di prove a campione. Nei casi in cui i controlli statali mostrano che un prodotto da costruzione non adempie le condizioni legali disciplinate nella LProdC, l'operatore economico responsabile delle misure di controllo o di correzione deve sostenere i costi delle misure di vigilanza del mercato. La riveduta LProdC impone inoltre agli organi di vigilanza del mercato in linea di principio un certo riserbo: nell'articolo 23 capoverso 2 LProdC, ad esempio, è espressamente previsto un obbligo di collaborazione degli organi di vigilanza del mercato con gli operatori economici (e non viceversa) al fine di adottare provvedimenti grazie ai quali è possibile ridurre o eliminare i rischi che potrebbero derivare dai prodotti da costruzione. I compiti risultanti sin dal 2001 dalla legislazione in materia di prodotti da costruzione vengono interpretati con molta prudenza.

1.6 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Non è necessario effettuare un paragone del diritto con gli Stati membri dell'UE, poiché il regolamento europeo sui prodotti da costruzione che è stato recepito, costituisce un regolamento di diritto europeo direttamente applicabile negli Stati membri dell'UE e quindi non ha bisogno di essere trasposto nel diritto interno.

Con la revisione totale della legge federale e dell'ordinanza sui prodotti da costruzione, il regolamento europeo sui prodotti da costruzione deve essere ripreso a

¹⁴⁰ Il monitoraggio del mercato rappresenta un controllo a posteriori dei prodotti da costruzione, quando tali prodotti sono già stati immessi in commercio o messi a disposizione sul mercato. Un controllo preventivo funzionerebbe invece come un limite all'accesso al mercato e dovrebbe essere impostato, ad esempio, come un sistema di autorizzazione.

livello materiale in maniera più ampia possibile. In questo modo si crea la condizione necessaria per adeguare l'esistente capitolo sui prodotti da costruzione nell'ARR alla nuova situazione giuridica e quindi ristabilire l'equivalenza del diritto europeo e di quello svizzero. Le soluzioni eurocompatibili tengono anche conto degli interessi dei fabbricanti e degli utilizzatori di prodotti da costruzione.

Nel contempo è necessario integrare nella legislazione sui prodotti da costruzione il diritto svizzero in materia di sicurezza dei prodotti (LSPro e OSPro) in modo adeguato ed eurocompatibile per il settore delle costruzioni. Poiché il regolamento europeo sui prodotti da costruzione prevale sia come *lex specialis* sia come *lex posterior* sulle disposizioni della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti¹⁴¹ (direttiva relativa alla sicurezza dei prodotti), occorre riprendere nel diritto svizzero anche la struttura europea della normativa applicabile ai prodotti da costruzione. In singoli casi concreti il diritto svizzero può prevedere norme giuridicamente vincolanti che esigono la prova di determinati requisiti sanitari e di sicurezza. La prova passa però sempre attraverso la dichiarazione degli aspetti di sicurezza, per i quali nell'ambito della dichiarazione di prestazione (o eventualmente nell'ambito di una dichiarazione del fabbricante) devono essere definiti metodi o procedure di valutazione nelle specifiche tecniche armonizzate. Di conseguenza, i requisiti dei prodotti devono essere adeguati al concetto previsto dalla legislazione in materia di prodotti da costruzione: nei casi in cui un requisito di sicurezza è rilevante in relazione a un preciso prodotto da costruzione, tale requisito deve essere definito nell'ambito del diritto in materia di prodotti da costruzione e quindi integrato come caratteristica essenziale del prodotto nelle specifiche tecniche armonizzate, affinché il fabbricante possa inserire tali requisiti posti alla sicurezza del prodotto nella propria dichiarazione di prestazione. In merito alla variante II vedi il commento nel numero 2.2.

Oltre al recepimento del regolamento europeo sui prodotti da costruzione, nell'ambito della vigilanza del mercato vengono anche adottate singole disposizioni del regolamento (CE) n. 765/2008. In questo modo si colmano le lacune laddove il regolamento europeo sui prodotti da costruzione prevede questa normativa orizzontale. Nello stesso modo vengono adottate singole disposizioni del regolamento (CE) n. 764/2008 relativo ai punti di contatto di prodotti, poiché il regolamento europeo sui prodotti da costruzione presuppone anche per questo aspetto il regolamento (CE) n. 764/2008.

1.7 Attuazione

Le disposizioni della LProdC devono essere precisate – come finora – in un'ordinanza d'esecuzione, ossia nell'OProdC completamente riveduta. Il Consiglio federale è tenuto a emanare disposizioni, segnatamente negli ambiti seguenti:

- requisiti di base delle opere di costruzione;
- prestazioni del prodotto da indicare nella dichiarazione di prestazione;
- procedura di valutazione e verifica della costanza della prestazione;
- contenuto della dichiarazione di prestazione e modalità per la messa a disposizione della dichiarazione di prestazione;

¹⁴¹ Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, GU. dell'UE L 11 del 15 gennaio 2002, pag. 4 segg., direttiva sulla sicurezza dei prodotti.

- prescrizioni per gli operatori economici;
- contenuti e designazione delle norme armonizzate;
- contenuto e procedura per l'elaborazione di documenti per la valutazione tecnica e di valutazioni tecniche nonché per la designazione di documenti per la valutazione europea;
- organismi notificati per la valutazione e verifica della costanza della prestazione, organismi di valutazione tecnica (TAB) e punti di contatto di prodotti;
- compiti delle autorità di vigilanza del mercato;
- Commissione dei prodotti da costruzione;
- finanziamento dell'esecuzione.

L'esecuzione della LProdC spetta – come finora – alla Confederazione, nella misura in cui sono interessati l'immissione in commercio di prodotti come pure la sicurezza dei prodotti, mentre spetta ai Cantoni nella misura in cui sono interessate l'utilizzazione dei prodotti e la sicurezza delle opere di costruzione. Nell'ambito della vigilanza del mercato, l'attività legislativa, la vigilanza e il coordinamento dell'esecuzione spettano all'UFCL. Per quanto riguarda la sicurezza dei prodotti, il monitoraggio del mercato viene effettuato da parte degli organi federali e cantonali del diritto del lavoro soggetti all'obbligo di notifica, mentre per quanto riguarda la sicurezza dei prodotti e altri rischi legati a prodotti difettosi, i controlli dei prodotti dovranno essere eseguiti dalla SUVA, dall'upi e da altre organizzazioni specializzate ancora da designare. Per il monitoraggio del mercato e il controllo dei prodotti, l'UFCL può chiedere la collaborazione di altre autorità e organizzazioni anche cantonali. L'obiettivo è concentrare i compiti di controllo su pochi organi d'esecuzione specializzati e ottimizzare l'impiego dei mezzi ricorrendo ad altri organi.

Devono essere mantenute anche le altre competenze esecutive. Si tratta segnatamente delle competenze esecutive secondo altri atti legislativi federali del diritto in materia di prodotti chimici o di quello in materia di protezione dell'ambiente, sempre che le relative normative prevedano a titolo complementare competenze esecutive proprie. Nella misura in cui si tratta di emissioni di sostanze pericolose, occorre informare l'UFCL, in quanto organo di coordinamento per la vigilanza del mercato di prodotti da costruzione, sulle misure di applicazione prese da altre autorità competenti per altri atti legislativi federali, affinché possa essere garantito un controllo uniforme. Questo è determinante in vista di un'esecuzione uniforme a livello nazionale e, per quanto riguarda l'unità del singolo prodotto da costruzione, in vista delle caratteristiche differenti del prodotto.

no alcun problema se non sono in contrasto con le fissazioni secondo la legge sui prodotti da costruzione. In tal caso la loro applicazione non deve essere esclusa mediante una norma sulle disposizioni discordanti.

Rappresentano un caso particolare le normative del diritto in materia di protezione dell'ambiente e di quello in materia di prodotti chimici che concernono i componenti dei prodotti da costruzione. I *componenti* di un prodotto da costruzione sottostanno a una legislazione nazionale speciale, che a livello europeo corrisponde alle normative del regolamento REACH¹⁴². La legislazione sui prodotti da costruzione ha tuttavia come oggetto normativo il prodotto da costruzione con la sua prestazione in relazione ai requisiti di base dell'opera di costruzione. Di conseguenza, la *dispersione di sostanze pericolose* da un prodotto da costruzione è disciplinata dal regolamento europeo sui prodotti da costruzione, mentre le *sostanze nocive quali componenti* di un prodotto da costruzione sottostanno al regolamento REACH. Occorre differenziare la legislazione svizzera nella stessa misura: laddove la normativa riguarda i componenti di un prodotto da costruzione, è determinante la legislazione sui prodotti chimici, mentre per un prodotto da costruzione che presenta un rischio di dispersione di sostanze pericolose con possibili ripercussioni sui requisiti di base dell'opera di costruzione, secondo la legge sui prodotti da costruzione possono essere stabiliti livelli di soglia prioritari, se ciò avviene in esecuzione del regolamento europeo sui prodotti da costruzione.

Capoverso 4: questa disposizione disciplina il rapporto tra il diritto in materia di prodotti da costruzione e la LSPro. A tale proposito l'avamprogetto prevede due varianti, visto che a livello europeo il rapporto tra le norme sulla sicurezza dei prodotti contenute nel regolamento europeo sui prodotti da costruzione¹⁴³ e quelle della direttiva europea relativa alla sicurezza dei prodotti¹⁴⁴ 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, 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.

¹⁴² Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE, GU L 396 del 30 dicembre 2006, pag. 1, modificato l'ultima volta dal R (UE) n. 453/2010, GU L 133 del 31 maggio 2010, pag. 1.

¹⁴³ 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 aprile 2011, pag. 5, regolamento sui prodotti da costruzione.

¹⁴⁴ 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 gennaio 2002, pag. 4 segg., direttiva relativa alla sicurezza dei prodotti.

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 dipende dalla valutazione dell'equivalenza tra il diritto svizzero e quello europeo effettuata dalle Parti contraenti dell'ARR. L'obiettivo è chiarire la situazione giuridica prima che il progetto sia sottoposto al Parlamento. Nel caso della variante II diversi sarebbero anche i commenti che si riferiscono alla LSPro, in particolare i n. 1.1.3, 1.2.3, 1.3.1, 1.3.2, 1.4, 1.6.

Variante I

Secondo questa variante, il regolamento europeo sui prodotti da costruzione disciplina in modo ampio ed esaustivo l'aspetto della sicurezza dei prodotti, cosicché la direttiva europea relativa alla sicurezza dei prodotti non presenta più contenuti normativi supplementari per il settore dei prodotti da costruzione. Ogni prova supplementare o «residua» dell'adempimento dei requisiti richiesti per l'immissione in commercio dei prodotti da costruzione non prevista nel sistema del regolamento europeo sui prodotti da costruzione costituisce quindi un ostacolo tecnico al commercio. Non può pertanto esservi alcuna prova nell'ambito della sicurezza dei prodotti che non rientri in questo sistema. Poiché non vi saranno norme europee autonome sulla «sicurezza dei prodotti», il fabbricante dovrebbe fornire prove supplementari o «residue» conformemente allo stato della scienza e della tecnica secondo l'articolo 5 capoverso 4 LSPro. Quest'obbligo risulta, senza la disposizione del capoverso 4 nella variante I, dall'articolo 1 capoverso 3 LSPro. Un tale obbligo di prova quale requisito supplementare per l'immissione in commercio non è contemplato dalla legislazione europea e dovrebbe pertanto essere considerato un ostacolo tecnico al commercio. Obblighi di prova supplementari al di fuori del sistema del regolamento europeo sui prodotti da costruzione determinerebbero molto probabilmente, secondo lo stato attuale delle informazioni, la non equivalenza del diritto svizzero nel quadro della valutazione effettuata dalle Parti contraenti dell'ARR in vista della prosecuzione del capitolo sui prodotti da costruzione. Per questa ragione anche il diritto interno al pari di quello europeo deve prevedere il primato della legislazione sui prodotti da costruzione rispetto al diritto in materia di sicurezza generale dei prodotti.

Sul contenuto della disposizione

A causa delle divergenze significative dal diritto europeo applicabile ai prodotti da costruzione, la LSPro non può essere applicata senza mettere contemporaneamente in pericolo l'equivalenza del diritto svizzero con il diritto europeo in materia e, di conseguenza, anche il capitolo sui prodotti da costruzione dell'Accordo bilaterale con l'UE (cfr. n. 1.1.2 e 1.1.3). Già il solo concetto di sicurezza di un prodotto da costruzione¹⁴⁵, definito in modo astratto, non è compatibile con il diritto europeo applicabile per i prodotti da costruzione. È impossibile trovare, in maniera adeguata per il settore, una definizione astratta dei «requisiti essenziali di sicurezza e di tutela

¹⁴⁵ Art. 3 cpv. 1 LSPro

della salute»¹⁴⁶ valida per tutti i prodotti da costruzione, visto che ne esistono oltre 50 000 con caratteristiche eterogenee. A causa dello specifico approccio di armonizzazione per il settore dei prodotti da costruzione, orientato alle prestazioni, non esistono nemmeno «norme di sicurezza»¹⁴⁷ autonome. Gli aspetti sanitari e di sicurezza secondo le ragionevoli aspettative degli utilizzatori possono essere indicati nel sistema della LProdC nella dichiarazione di prestazione e inclusi nelle informazioni sulla sicurezza che il fabbricante deve fornire con il prodotto da costruzione. In ogni caso non è possibile disporre di procedure autonome di valutazione della conformità secondo la LSPro¹⁴⁸ al fine di provare in modo astratto la «sicurezza dei prodotti da costruzione»¹⁴⁹. L'intera struttura della LSPro, i requisiti e le prove non sono adeguati al settore dei prodotti da costruzione. In casi concreti, la prova dei requisiti posti alla «sicurezza di un prodotto da costruzione» può essere richiesta in atti normativi quale caratteristica essenziale, nel quadro dei sette requisiti di base delle opere di costruzione e nella misura in cui può essere ragionevolmente attesa dall'utilizzatore. La caratteristica essenziale del prodotto definita in questo modo deve successivamente essere provata tramite metodi e procedure delle specifiche tecniche armonizzate e indicata nella dichiarazione di prestazione conformemente alla legge sui prodotti da costruzione, ammesso che il requisito in questione non rientri già nel campo di applicazione (*scope*) di una specifica tecnica armonizzata.

Il fatto che la LSPro non possa essere applicata ai prodotti immessi in commercio come prodotti da costruzione secondo la LProdC e le sue disposizioni d'esecuzione non comporta alcuna lacuna in ambito di sicurezza, poiché la legislazione sui prodotti da costruzione persegue fundamentalmente gli stessi obiettivi della LSPro e copre integralmente anche l'aspetto della sicurezza del prodotto. Ha inoltre il vantaggio decisivo di garantire la compatibilità con il diritto europeo. In particolare la LProdC protegge sia i profani che gli specialisti¹⁵⁰; le fattispecie della messa a disposizione sul mercato sono identiche a quelle della LSPro (*art. 2 n. 18*), gli «obblighi consecutivi all'immissione in commercio» dell'articolo 8 LSPro sono richiesti anche agli operatori economici in virtù della legislazione sui prodotti da costruzione.

I prodotti che possono essere considerati prodotti da costruzione, ma che ad esempio a causa di una loro funzione specifica rientrano anche nel campo di applicazione di un altro settore normativo, devono continuare a rientrare anche nel campo di applicazione della LSPro (lett. a), se è interessato il campo di applicazione di questi altri settori normativi. Ad esempio, una porta scorrevole a motore immessa in commercio come prodotto da costruzione secondo la LProdC, non rientra nel campo d'applicazione della LSPro. Se per la sua funzione questa porta scorrevole a motore è considerata come macchina da mettere in circolazione ai sensi dell'ordinanza sulle macchine¹⁵¹, deve rimanere applicabile la LSPro.

La LSPro deve rimanere applicabile agli *elementi di prodotti da costruzione* (lett. b) nei casi in cui vi è una fattispecie precisa: se un prodotto da costruzione contiene

¹⁴⁶ Art. 4 LSPro

¹⁴⁷ Art. 5 cpv. 3 e art. 6 LSPro

¹⁴⁸ Art. 7 LSPro

¹⁴⁹ Art. 5 LSPro

¹⁵⁰ Arg. ex art. 4 cpv. 3 LProdC, per informazioni aggiuntive sulla tutela personale cfr. il messaggio del 25 giugno 2008 concernente la legge sulla sicurezza dei prodotti, n. 2, art. 2 cpv. 3 LSPro, FF 2008, pag. 6513 segg.

¹⁵¹ RS 819.14

elementi la cui conformità deve essere provata secondo prescrizioni federali diverse da quelle della LProdC che, a loro volta, traspongono nel diritto svizzero atti normativi di armonizzazione diversi dal regolamento europeo sui prodotti da costruzione, la LSPro rimane applicabile a questi elementi. Attualmente, i requisiti essenziali di sicurezza e di tutela della salute sono fissati secondo le altre prescrizioni federali ai sensi della LSPro e tali elementi devono continuare ad essere trattati secondo i metodi e le procedure in vigore. Questa disposizione implica, ad esempio, che la prova del motore di una tapparella elettrica (tapparella esterna = prodotto da costruzione secondo la norma armonizzata sui prodotti da costruzione EN 13561) deve essere effettuata secondo l'ordinanza sulle macchine¹⁵². La LSPro continuerà ad essere applicata a questo motore in quanto elemento di una tapparella elettrica, poiché l'ordinanza svizzera sulle macchine traspone nel diritto elvetico la direttiva europea relativa alle macchine¹⁵³, la sua procedura di conformità e la sua definizione dei requisiti essenziali di sicurezza e di tutela della salute ai sensi della LSPro. In rari casi dove sono applicabili più atti normativi di armonizzazione anche a livello europeo, è necessario determinare la direttiva o il regolamento che definisce il carattere del prodotto: un ascensore, ad esempio, può essere installato anche in un'opera di costruzione senza però per questo essere un prodotto da costruzione, poiché a livello europeo esiste una direttiva specifica in materia. Se un prodotto è considerato un prodotto da costruzione, la legislazione sui prodotti da costruzione si applica in linea di massima in modo esaustivo. Se gli elementi costituissero di per sé un prodotto distinto secondo un altro atto normativo di armonizzazione, anche nella legislazione svizzera dovrebbe essere applicato il diritto vigente pertinente per il settore di questa componente.

Variante II

Secondo questa variante, è necessario applicare in parallelo la LSPro ai prodotti da costruzione. In questo caso si presuppone l'assenza nella legislazione sui prodotti da costruzione di disposizioni materiali esplicite sulla sicurezza dei prodotti da costruzione. Il regolamento europeo sui prodotti da costruzione non disciplina l'aspetto della sicurezza dei prodotti da costruzione in modo ampio ed esaustivo e pertanto vengono mantenuti i contenuti normativi supplementari della direttiva europea relativa alla sicurezza dei prodotti. In base a questa variante, la legislazione europea sui prodotti da costruzione non prevale sulla direttiva europea relativa alla sicurezza dei prodotti. Il diritto interno si allinea a questa coesistenza di diverse regolamentazioni europee, le cui implicazioni non sono state ancora completamente chiarite, mantenendo a sua volta la coesistenza della legislazione sui prodotti da costruzione e della LSPro. Ne consegue che per i requisiti materiali di sicurezza per i quali la legislazione sui prodotti da costruzione e le specifiche tecniche secondo tale legislazione non contengono esplicitamente prescrizioni di sicurezza si devono fornire prove supplementari o «residue» secondo la LSPro. L'obbligo di prova del fabbricante decade soltanto se la legislazione sui prodotti da costruzione prevede in relazione al singolo caso e secondo la prospettiva della LSPro esplicitamente prescrizioni di sicurezza.

¹⁵² RS 819.14

¹⁵³ 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 giugno 2006, pag. 24.

A favore di questa variante depone il fatto che se la situazione giuridica europea fosse chiarita nel senso che viene riconosciuta l'applicabilità in parallelo degli obblighi di prova secondo il regolamento europeo sui prodotti da costruzione e la direttiva europea relativa alla sicurezza dei prodotti e tale chiarimento dovesse avvenire, contrariamente alle previsioni, soltanto dopo il licenziamento della riveduta LProdC da parte del Parlamento, il primato della riveduta legislazione sui prodotti da costruzione proposto con la variante I potrebbe essere ristabilito soltanto modificando di nuovo sotto il profilo formale la LSPro.

Sul contenuto della disposizione

Materialmente questa disposizione corrisponde all'articolo 1 capoverso 3 LSPro. Si può pertanto rimandare al relativo commento contenuto nel messaggio concernente la LSPro¹⁵⁴, che viene riportato qui di seguito:

Il capoverso 3 disciplina il rapporto della legge sulla sicurezza dei prodotti con gli atti normativi settoriali.

La legge sulla sicurezza dei prodotti è applicabile a meno che non vi siano atti normativi settoriali che perseguono le medesime finalità. Ciò significa che di principio essa si applica sempre allorquando l'atto normativo settoriale non prevede niente riguardo al punto considerato. È il caso, quando la specifica legislazione non prescrive alcuna misura per l'individuazione dei pericoli o l'obbligo di comunicare dopo l'immissione in commercio secondo l'articolo 8, né prevede alcuna delle misure amministrative menzionate nell'articolo 10. Lo stesso vale anche quando la legislazione specifica, nel caso di concreto potenziale di pericolo di un prodotto, non esige alcuna etichettatura, avvertenza ecc., come prescritto nell'articolo 3 capoverso 4. La legge sulla sicurezza dei prodotti funge così da complemento di un atto normativo settoriale che non disciplina un oggetto regolamentato dalla LSPro. Se l'atto normativo settoriale prevede, riguardo a un determinato problema, una soluzione diversa da quella proposta nella legge sulla sicurezza dei prodotti, ha la precedenza se persegue il medesimo obiettivo della legge sulla sicurezza dei prodotti garantendo gli elevati standard di protezione della direttiva CE. In questo caso si parte dal principio che un atto normativo settoriale di rango inferiore al livello legislativo rimanga nell'ambito della legge da cui deriva: le deroghe alla LSPro devono quindi fondarsi su una base legale sufficiente. Se questa condizione non è soddisfatta in un singolo caso si applica la corrispondente disposizione della LSPro. Il diritto settoriale rimane comunque l'elemento determinante per la normativa in materia d'esecuzione. La legge sulla sicurezza dei prodotti non modifica i settori di competenza delle autorità esecutive definiti nelle legislazioni settoriali. La legge sulla sicurezza dei prodotti intende inoltre definire uno standard per quanto riguarda il livello di protezione e le misure che possono adottare i responsabili dell'immissione in commercio e gli organi d'esecuzione. Di conseguenza gli atti normativi settoriali dovranno prescrivere un livello di sicurezza conforme allo stato della scienza e della tecnica, e non solo della tecnica. La questione di un futuro adeguamento di questi atti settoriali si pone se non corrispondono allo standard definito nella legge sulla sicurezza dei prodotti. Dal punto di vista di produttori e

¹⁵⁴ Cfr. il commento nel messaggio del 25 giugno 2008 concernente la legge sulla sicurezza dei prodotti, n. 2, art. 1 cpv. 3 LSPro, FF 2008, pagg. 6513 segg.

utenti è meglio procedere a questo tipo di adeguamento in modo costante, piuttosto che cercare correttivi facendo ricorso alla legge sulla sicurezza dei prodotti.

A seguito di questa disposizione la LSPro resta applicabile parallelamente e a complemento della legislazione sui prodotti da costruzione. Oltre a redigere una dichiarazione di prestazione e le relative avvertenze d'uso e di sicurezza per il prodotto da immettere in commercio, il fabbricante deve fornire la prova secondo la LSPro che il prodotto da egli fabbricato è sicuro ai sensi della LSPro. Questa prova riguarda tutto quanto non è disciplinato nella legislazione sui prodotti da costruzione con specifiche prescrizioni di sicurezza in relazione al singolo caso e secondo la prospettiva della LSPro.

Articolo 2

Questo articolo riprende le definizioni del regolamento europeo sui prodotti da costruzione. Le definizioni seguenti sono commentate separatamente per poter raffigurare il sistema del diritto europeo sui prodotti da costruzione che presuppone nell'enunciazione delle sue definizioni il diritto europeo sui prodotti da costruzione. Tra queste figurano anche le definizioni del nuovo «pacchetto standardizzazione» europeo¹⁵⁵:

Numero 10: definisce dapprima a livello generale cosa s'intende per «specifica tecnica» e introduce in seguito il concetto di «specifiche tecniche armonizzate» (n. 15).

Numero 12: menziona esplicitamente gli organismi europei di normalizzazione di cui è membro anche l'Associazione svizzera di normalizzazione (SNV). Si precisa che anche l'AELS conferisce mandati a questi organismi di normalizzazione.

Numero 18: oltre a quanto ripreso dal regolamento europeo sui prodotti da costruzione, nel numero 18 sono state integrate tre circostanze che devono essere equiparate alla messa a disposizione sul mercato, al fine di garantire una protezione completa dei lavoratori. Per maggiori dettagli si rimanda alle spiegazioni fornite dal Consiglio federale in merito all'articolo 2 capoverso 3 LSPro nel suo messaggio concernente la revisione di tale legge¹⁵⁶. Queste tre circostanze particolari possono tuttavia essere applicate solo ai prodotti fabbricati in Svizzera, poiché il regolamento europeo sui prodotti da costruzione non equipara queste fattispecie alla messa a disposizione sul mercato. Disciplinare queste fattispecie prima dell'immissione in commercio creerebbe in effetti un ostacolo al commercio, visto che un fabbricante che produce all'estero sarebbe tenuto a rispettare queste norme anche all'estero per poter mettere a disposizione un prodotto da costruzione sul mercato svizzero.

¹⁵⁵ Cfr. la proposta della Commissione UE sull'adeguamento del «pacchetto standardizzazione»: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla normalizzazione europea, che modifica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio nonché le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/105/CE e 2009/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 1° giugno 2011, COM(2011) definitivo.

¹⁵⁶ Per quanto riguarda la protezione delle persone cfr. inoltre il messaggio del 25 giugno 2008 concernente la legge sulla sicurezza dei prodotti (n. 2 art. 2 cpv. 3 LSPro), FF **2008**, pagg. 6513 segg.

2.3 **Condizioni per l'immissione in commercio e la messa a disposizione sul mercato di prodotti da costruzione**

2.3.1 **Requisiti di base delle opere di costruzione e caratteristiche essenziali dei prodotti da costruzione**

Articolo 3

Capoversi 1 e 2: in gran parte i requisiti di base delle opere di costruzione non sono una novità: la previgente LProDC (2001) disciplina già sei «requisiti essenziali relativi alle opere», le cui definizioni sono state riprese quasi testualmente¹⁵⁷. Il concetto di «sicurezza nell'impiego» è ora riformulato in «sicurezza e accessibilità nell'uso», mentre quello relativo all'«impiego parsimonioso e razionale dell'energia» è stato sostituito con «risparmio energetico e ritenzione del calore». Nella riveduta LProDC è stato inoltre ripreso dal regolamento europeo sui prodotti da costruzione il nuovo requisito di base numero 7 relativo all'«uso sostenibile delle risorse naturali». L'adozione di questi requisiti di base per le opere di costruzione non implica una loro armonizzazione. Lo scopo è un altro: rendere impossibile la definizione delle caratteristiche essenziali dei prodotti da costruzione senza tenere conto dei requisiti delle opere di costruzione. I prodotti da costruzione devono essere concepiti in modo tale che le opere di costruzione possano soddisfare questi requisiti di base. Le caratteristiche dei prodotti devono dunque tenere conto dei requisiti posti alle opere di costruzione e contribuire in modo mirato affinché questi siano soddisfatti.

Capoversi 3 e 4: spetta al Consiglio federale concretizzare i requisiti di base delle opere di costruzione. L'ordinanza d'esecuzione della LProDC dovrà definire cosa s'intende per requisiti di base. In tal modo *non* si intende stabilire materialmente o prescrivere quali requisiti di base devono essere soddisfatti in Svizzera e in quale modo.

I requisiti di base delle opere di costruzione sono qui formulati in modo astratto. Essi servono, da un lato, come base oggettiva agli organismi incaricati di elaborare le norme al fine di identificare le caratteristiche essenziali dei prodotti da costruzione e di fissarle nelle specifiche tecniche. In questo modo s'intende sviluppare un «linguaggio tecnico comune» per descrivere le caratteristiche delle prestazioni dei prodotti. Visto che la Svizzera è membro dell'AELS, l'UFCL e la SECO partecipano all'attribuzione dei mandati di normalizzazione e dei mandati di elaborazione di documenti per la valutazione europea, poiché l'AELS conferisce congiuntamente alla Commissione europea questi mandati di standardizzazione.

D'altro lato, i requisiti di base definiti in maniera astratta servono da cornice per l'emanazione di prescrizioni tecniche, affinché le caratteristiche essenziali dei prodotti da costruzione fabbricati in Svizzera siano identiche a quelle dei prodotti fabbricati secondo le disposizioni del regolamento europeo sui prodotti da costruzione. Non si tratta di un trasferimento di competenze dai Cantoni alla Confederazione: il Consiglio federale deve precisare il significato dei singoli requisiti di base. Ai Cantoni spetta ancora la competenza e il compito di emanare prescrizioni legali su uno, diversi o tutti i requisiti di base delle opere di costruzione; oltre a definire la portata dei requisiti, queste prescrizioni devono soprattutto fissare il livello di sicurezza da rispettare. Nessuno dei requisiti di base delle opere di costruzione deve

¹⁵⁷ Art. 3 cpv. 2 LProDC (2001)

obbligatoriamente essere fissato, né deve esserne definito il contenuto. Tuttavia, quando gli organi federali o cantonali competenti emanano una prescrizione tecnica relativa ai requisiti di base, alle caratteristiche essenziali dei prodotti da costruzione, al loro uso o alla loro incorporazione, il significato del requisito di base, concretizzato dal Consiglio federale, deve provvedere affinché la prestazione del prodotto che il fabbricante ha indicato nella dichiarazione di prestazione sia equivalente in Svizzera e in Europa sia sotto il profilo tecnico sia per quanto riguarda la sua portata. Questo è l'unico modo per garantire la partecipazione al mercato europeo.

Un esempio: l'organo cantonale competente in materia di sicurezza in caso d'incendio è incaricato di fissare una durata della resistenza al fuoco di 60 minuti per una porta tagliafuoco. A tale scopo deve emanare una prescrizione tecnica. In questo caso la legislazione sui prodotti da costruzione definisce in modo astratto quali sono i requisiti di base in materia di sicurezza in caso d'incendio e che la resistenza al fuoco può costituire una delle caratteristiche essenziali della porta tagliafuoco. L'organo cantonale è libero di fissare il livello di sicurezza a 60 minuti. Potrebbe anche esigere una durata di 120 minuti oppure non esigere alcuna resistenza al fuoco.

Capoverso 5: la Svizzera è un Paese tecnicamente all'avanguardia, per cui è normale che per un prodotto da costruzione le prescrizioni tecniche possano prevedere in Svizzera ulteriori caratteristiche essenziali che non possono essere ancora valutate con le esistenti specifiche tecniche armonizzate. Le caratteristiche essenziali o i livelli di soglia definiti a livello nazionale devono essere rispettati. Per evitare che si creino ostacoli al commercio, tutti i livelli di soglia e tutte le caratteristiche essenziali che riguardano le prestazioni di un prodotto da costruzione e che sono stabiliti in atti legislativi nazionali devono poter essere provati e indicati nella dichiarazione di prestazione del fabbricante. Gli atti normativi federali o cantonali possono in effetti esigere il rispetto di determinati livelli di soglia o livelli e classi di prestazione di un prodotto da costruzione. Le procedure di valutazione di queste prestazioni dei prodotti devono essere integrate nelle pertinenti specifiche armonizzate (ad es. per un certo livello di soglia). Spetta all'UFCL promuovere presso le organizzazioni di normalizzazione e i servizi statali competenti l'integrazione delle procedure di valutazione non disponibili per fissare i livelli di soglia nella norma a titolo di soluzione possibile (cfr. art. 10).

Capoverso 6: il regolamento europeo sui prodotti da costruzione chiede agli Stati membri dell'UE di adeguare le loro prescrizioni tecniche, le norme e altre regole nazionali alle specifiche tecniche armonizzate¹⁵⁸. Questa disposizione è ripresa, perché in caso contrario sussiste il rischio che le regolamentazioni sull'utilizzazione divergano sotto il profilo terminologico o anche quello tecnico e metodologico dalle specifiche armonizzate. Ciò potrebbe dare luogo a nuove prove di prodotti, autorizzazioni, certificazioni o ad altri ostacoli al commercio simili. Questa disposizione è rivolta a Confederazione e Cantoni. Conformemente a tale disposizione nonché al principio sancito nell'articolo 5a LOTC, le prescrizioni tecniche sull'utilizzazione non possono prevedere requisiti (risp. esigenze) di prodotti in contrasto con i requisiti per l'immissione in commercio. L'immissione in commercio di prodotti da costruzione sottostà a metodi e procedure di valutazione armonizzati, che sono definiti

¹⁵⁸ Art. 8 cpv. 6 e art. 17 cpv. 5 regolamento (UE) n. 305/2011

nelle specifiche tecniche armonizzate. Di conseguenza, anche la determinazione delle caratteristiche dei prodotti, dei livelli di soglia o delle classi di prestazione necessari per l'utilizzazione, deve tenere conto di questi metodi e di queste procedure. Le caratteristiche essenziali dei prodotti sono definite nelle specifiche tecniche armonizzate in riferimento ai requisiti delle opere di costruzione. Per questo motivo i sette requisiti delle opere di costruzione devono essere identici in tutti gli Stati che partecipano all'ARR.

Se le prescrizioni tecniche di Confederazione e Cantoni divergono a livello concettuale o di nomenclatura dalle caratteristiche essenziali dei prodotti da costruzione, come definite nelle specifiche tecniche armonizzate, oppure se queste prescrizioni tecniche utilizzano altre classi di prestazione, altre procedure o metodi di valutazione o di controllo o se prescrivono addirittura procedure di valutazione della conformità autonome in relazione a queste caratteristiche essenziali, occorre eliminare le esistenti divergenze ed evitare che se ne creino nuove, poiché sono proprio queste a costituire gli ostacoli tecnici al commercio in questo settore di prodotti. Ciò non significa che la Svizzera non possa più definire un proprio livello di sicurezza. Si tratta piuttosto di garantire che i concetti e le procedure di valutazione utilizzati in Svizzera non divergano dai concetti e dai metodi e procedure di valutazione previsti dalle specifiche tecniche armonizzate (anch'esse utilizzate in Svizzera). La resistenza al fuoco delle porte tagliafuoco non deve dunque essere sottoposta ad altra classificazione se non a quella prevista dalle specifiche tecniche armonizzate. Oppure, il valore delle sostanze nocive emesse da un prodotto da costruzione deve essere misurato o valutato soltanto conformemente a quanto prevede una specifica tecnica armonizzata esistente.

2.3.2 Immissione in commercio, messa a disposizione sul mercato e dichiarazione di prestazione

Articolo 4

Questo articolo disciplina le condizioni per l'immissione in commercio e la messa a disposizione sul mercato di prodotti da costruzione in Svizzera. Il *capoverso 1* spiega quando occorre redigere una dichiarazione di prestazione e i *capoversi 2 e 3* espongono due eccezioni alla regola del capoverso 1.

Capoverso 1: se un prodotto da costruzione rientra nell'ambito di applicazione di una norma armonizzata o se per esso è stata rilasciata una valutazione tecnica europea, può essere immesso in commercio di principio unicamente se il fabbricante ha sottoposto il prodotto a una valutazione e, sulla base di quest'ultima, ha redatto una dichiarazione di prestazione. È determinante che se un prodotto rientra nell'ambito di applicazione di una norma armonizzata, quest'ultima fissa i metodi di controllo e le procedure di valutazione da applicare. Lo stesso vale per una valutazione tecnica europea richiesta dal fabbricante stesso.

L'immissione in commercio secondo l'«approccio orientato alla prestazione» si caratterizza per il fatto che non sono i prodotti da costruzione in quanto tali a essere normalizzati o standardizzati, bensì i metodi e le procedure per la valutazione e il controllo della prestazione dei prodotti. A causa della particolarità dei prodotti da costruzione in quanto prodotti intermedi, non è definita una «sicurezza» astratta di questi prodotti, avulsa dalla funzione che essi svolgono per l'opera di costruzione. Ogni requisito immaginabile e ragionevole in materia di «sicurezza di un prodotto

da costruzione» può essere oggi descritto come caratteristica essenziale nel quadro di uno dei sette requisiti di base delle opere di costruzione (generalmente nel quadro dalla sicurezza nell'uso). Se risulta ragionevole per un prodotto da costruzione concreto o per un suo componente, nella valutazione della prestazione è possibile considerare in questo modo come caratteristiche del prodotto anche aspetti sanitari e di sicurezza, purché siano definiti in funzione dei requisiti di base delle opere di costruzione e concretizzati come caratteristiche essenziali nel quadro delle norme armonizzate o dei documenti per la valutazione europea.

Per il fabbricante è determinante che la sicurezza di un prodotto da costruzione sia certificata nel quadro di una dichiarazione di prestazione e delle informazioni di sicurezza che lo accompagnano¹⁵⁹. Le norme armonizzate e designate in Svizzera stabiliscono anche metodi per certificare che i requisiti di sicurezza e di tutela della salute del prodotto da costruzione siano soddisfatti, sempre che prescrizioni tecniche nazionali prevedano simili requisiti. Se, in riferimento a un prodotto da costruzione concreto, un requisito in materia di sicurezza risulta rilevante, deve essere sancito in un atto normativo. Spetta all'UFCL promuovere successivamente l'integrazione della definizione legale nelle specifiche tecniche armonizzate come caratteristica essenziale del prodotto, affinché il fabbricante possa includerla nella sua dichiarazione di prestazione.

Capoverso 2: questa disposizione disciplina le eccezioni all'obbligo del fabbricante di redigere una dichiarazione di prestazione. Se il diritto federale o quello cantonale non prescrivono requisiti dei prodotti che richiedono la dichiarazione della prestazione, il fabbricante può astenersi dal redigerla, nonostante il prodotto rientri nell'ambito di applicazione di una norma tecnica designata e per il quale in realtà dovrebbe essere redatta una dichiarazione di prestazione ai sensi del capoverso 1. Il capoverso 2 presenta un elenco *esautivo* di tre casi nei quali è possibile derogare all'obbligo di redigere una dichiarazione di prestazione. Le eccezioni previste alle lettere a e b riguardano principalmente le piccole imprese artigianali che non intendono redigere una dichiarazione di prestazione.

Lettera a: il prodotto da costruzione è fabbricato in un unico esemplare o su specifica del committente in un processo non in serie a seguito di una specifica ordinazione e installato in una singola e identificata opera di costruzione. È il fabbricante stesso che incorpora il prodotto da costruzione, ed è pure responsabile della sicurezza dell'incorporazione del prodotto da costruzione nell'opera di costruzione conformemente alle prescrizioni applicabili. Si prenda, a titolo di esempio, il caso di un falegname che realizza la porta d'ingresso di una casa, che in realtà rientrerebbe nell'ambito di applicazione della norma armonizzata EN 14351-1. Se non realizza la porta in un processo in serie, ma in un unico esemplare o su specifica del committente per un determinato edificio e l'installa lui stesso in tale edificio, il falegname può far valere questa eccezione.

Lettera b: la seconda eccezione prevede che il prodotto da costruzione sia fabbricato nel cantiere stesso dell'opera di costruzione nel quale deve essere incorporato dalle persone responsabili della sicurezza dell'incorporazione del prodotto da costruzione.

¹⁵⁹ Cfr. l'art. 11 par. 6 regolamento (UE) n. 305/2011, il quale prevede che all'atto di mettere un prodotto da costruzione a disposizione sul mercato, i fabbricanti assicurano che il prodotto sia accompagnato da istruzioni e informazioni sulla sicurezza. Le pertinenti prescrizioni valgono anche per gli altri operatori economici.

Lettera c: questa disposizione si applica ai casi che riguardano la protezione dei monumenti storici e dei beni culturali, per i quali sono opportune delle deroghe. Il concetto di bene protetto deve tuttavia essere interpretato in modo ampio, motivo per cui l'appropriato restauro di opere di costruzione è menzionato soltanto a titolo di esempio («in particolare»). Nel patrimonio culturale da tutelare potrebbe rientrare, ad esempio, anche la copertura con scandole di granito delle case nel Vallese.

Capoverso 3: nei casi in cui non occorre redigere una dichiarazione di prestazione perché il prodotto da costruzione non rientra nell'ambito di applicazione di alcuna norma armonizzata o per il quale non viene rilasciata alcuna valutazione tecnica europea, il prodotto da costruzione deve soddisfare i requisiti di sicurezza corrispondenti alle ragionevoli aspettative degli utilizzatori. Il fabbricante può certificare mediante una «semplice» dichiarazione del fabbricante il rispetto di tali requisiti di sicurezza (variante I). In mancanza di una norma designata non armonizzata a livello internazionale o di una norma nazionale cui riferirsi per valutare la sicurezza di un prodotto da costruzione sotto il profilo della protezione degli utilizzatori, il fabbricante può redigere tale dichiarazione assumendo come criteri di valutazione le prescrizioni dell'ordinanza sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (OPI)¹⁶⁰. Secondo l'articolo 11 capoverso 2, se non vi è alcuna specifica tecnica armonizzata per il prodotto in questione, l'UFCL può promuovere presso un'organizzazione di normalizzazione l'elaborazione di una norma nazionale necessaria per il caso concreto e designare in seguito questa norma. I criteri di valutazione elaborati intendono compensare i rischi che devono essere assunti.

Articolo 5

Capoverso 1: la valutazione e la verifica della costanza della prestazione costituiscono la condizione affinché il fabbricante possa redigere una dichiarazione di prestazione secondo l'articolo 4. Le procedure o i sistemi di valutazione e verifica della costanza della prestazione servono a garantire l'esattezza e l'affidabilità della dichiarazione di prestazione. A livello di contenuto, tali procedure o sistemi corrispondono alle procedure di valutazione della conformità della previgente legislazione sui prodotti da costruzione. I previgenti cinque sistemi di valutazione della conformità devono quindi essere sostanzialmente mantenuti come sistemi di valutazione e verifica della costanza della prestazione e ulteriormente concretizzati nell'ordinanza d'esecuzione. Le specifiche tecniche armonizzate indicano quale sistema applicare a quale prodotto. A seconda delle caratteristiche del prodotto da valutare o verificare, è possibile che per lo stesso prodotto si debbano applicare sistemi diversi di valutazione della prestazione.

Capoversi 2 e 3: nell'ordinanza d'esecuzione il Consiglio federale deve prevedere cinque tipi differenti di procedure da eseguire conformemente alle disposizioni relative alle specifiche tecniche armonizzate che determinano le caratteristiche di un prodotto da costruzione. Non sono le specifiche tecniche armonizzate a prescrivere il sistema di valutazione e verifica della costanza della prestazione da applicare a un determinato prodotto o a una determinata caratteristica del prodotto. Affinché, per determinate caratteristiche di prodotti, una specifica tecnica armonizzata preveda sempre gli stessi sistemi di valutazione e verifica della costanza della prestazione, questi sistemi sono regolarmente definiti in atti delegati secondo il regolamento

¹⁶⁰ RS 832.30

europeo sui prodotti da costruzione. Questo processo era già previsto per i sistemi di valutazione della conformità secondo la previgente direttiva europea sui prodotti da costruzione. Va rilevato che all'epoca anche la Svizzera, per il tramite dell'AELS, era stata consultata sugli atti normativi della Commissione europea che in passato definiva i sistemi di valutazione della conformità. I riferimenti di questi atti normativi sono finora stati pubblicati nel Foglio federale unitamente alla designazione delle norme armonizzate secondo la previgente LProdC (2001). Il processo di designazione deve essere proseguito poiché se, per la redazione di una dichiarazione di prestazione valida a livello europeo, non si utilizzano in Svizzera gli stessi sistemi di valutazione della conformità o della prestazione, sussiste il rischio che si creino ostacoli tecnici al commercio. Il processo di designazione dà inoltre la possibilità alla Confederazione di prescrivere i sistemi di valutazione della prestazione da applicare. L'UFCL pubblica i riferimenti degli atti internazionali designati nella Raccolta ufficiale (art. 34 cpv. 3).

I sistemi di valutazione e verifica della costanza della prestazione prevedono procedure a tappe relative al controllo della produzione in fabbrica, alle prove del prodotto da parte di organismi notificati, alla sorveglianza del processo di produzione da parte di terzi e alla certificazione del prodotto. I sistemi di valutazione della prestazione presentano diversi livelli di processi di prova e valutazione in funzione dell'importanza della sicurezza del prodotto da costruzione per il rispetto dei requisiti di base applicabili alle opere di costruzione. Questi livelli vanno dalla «semplice dichiarazione del fabbricante» sulla base di proprie prove di tipo/calcoli di tipo/documentazione descrittiva del prodotto e del controllo della produzione in fabbrica, conformemente al sistema 4, fino al ricorso complementare a un organismo notificato che certifica il prodotto in base a prove di tipo/calcoli di tipo effettuati da un organismo di collaudo notificato, all'ispezione iniziale della produzione e del controllo della produzione in fabbrica, alla sorveglianza continua di quest'ultima e, infine, a prove a campione effettuate da altri organismi notificati esterni su campioni prelevati prima dell'immissione in commercio del prodotto, il tutto conformemente al sistema 1+. Secondo la caratteristica del prodotto da verificare e secondo il sistema applicabile, il processo può richiedere la partecipazione di uno o più organismi notificati. Il fabbricante può inoltre affidare l'esecuzione di questa procedura di valutazione della prestazione sia a organismi svizzeri notificati e designati conformemente all'articolo 14 e che agiscono come terzi indipendenti, sia a organismi notificati riconosciuti nel quadro dell'ARR.

Capoverso 4: l'ordinanza d'esecuzione deve prevedere semplificazioni delle procedure di valutazione e verifica della costanza della prestazione. Si tratta di consentire al fabbricante, in certi casi, di redigere una dichiarazione di prestazione a costi più contenuti. Le procedure semplificate devono essere previste nei casi seguenti:

- a. procedura semplificata di determinazione del prodotto-tipo: il fabbricante deve essere autorizzato da un organismo notificato esterno a rinunciare alla prova iniziale/ai calcoli iniziali, se è in grado di documentare in modo appropriato riferendosi a un atto normativo internazionale designato secondo l'articolo 6 capoverso 1 lettera b che il prodotto da costruzione soddisfa una certa classe di prestazione senza che sia necessario sottoporre una o più delle sue caratteristiche a prove o a ulteriori prove. Deve anche avere il diritto di rinunciare alle prove di tipo/calcoli di tipo se la dichiarazione

- di prestazione può essere redatta sulla base di risultati di prove ottenuti per un altro prodotto da costruzione (anche di terzi).
- b. Le procedure semplificate devono anche essere previste per microimprese che fabbricano un prodotto da costruzione sottoposto a uno dei sistemi di valutazione della prestazione previsti quando la sicurezza del prodotto è poco rilevante per quella dell'opera di costruzione (sistemi 3 e 4). Occorre tuttavia provvedere affinché la procedura semplificata non possa essere applicata se le condizioni relative alle dimensioni dell'impresa sono eluse.
 - c. Le procedure semplificate devono infine essere applicate nei casi in cui il prodotto da costruzione non è fabbricato in serie.

Articolo 6

Capoverso 1: la LProdC deve prevedere la possibilità di definire classi di prestazione. Affinché la Svizzera possa eventualmente adottare classi di prestazione definite in atti normativi internazionali, l'UFCL deve essere abilitato a riprendere questi atti normativi per designazione (lett. a). Analogamente deve essere possibile designare atti normativi internazionali che definiscono le condizioni alle quali si ritiene che un prodotto da costruzione soddisfi a una certa classe di prestazione senza prove o senza ulteriori prove (lett. b). Questo diminuisce notevolmente i costi che i fabbricanti devono sostenere per le prove.

Capoverso 2: se specifiche armonizzate prevedono livelli di soglia e livelli o classi di prestazione, i sistemi di classificazione nazionali devono essere adattati a queste specifiche armonizzate. Un esempio concreto concerne le classificazioni della sicurezza in caso d'incendio secondo le norme armonizzate e secondo la norma dell'Associazione degli istituti cantonali di assicurazione antincendio (AICAA). La norma dell'AICAA è in corso di revisione per adattarne la classificazione a quella delle norme armonizzate europee. Lo scopo di questa revisione è di evitare il rischio che sorga un ostacolo tecnico al commercio dovuto al fatto che un prodotto classificato in Europa debba essere riesaminato prima di essere utilizzato in Svizzera solo perché il sistema di classificazione svizzero differisce da quello europeo. In questo modo non si prescrive né si limita la scelta di una certa classe o di un certo valore di prestazione o del livello di sicurezza stesso. Questa scelta continua a essere compiuta a livello svizzero, consentendo di preservare in questo modo il livello di sicurezza caratteristico del nostro Paese. L'armonizzazione verte soltanto sulla terminologia, in altre parole sull'adozione di un «linguaggio tecnico comune».

Articolo 7

Capoverso 1: l'«approccio orientato alla prestazione» della nuova legislazione non prevede più come condizione per l'immissione in commercio che un prodotto da costruzione sia conforme a una norma armonizzata o a una valutazione tecnica (benessere). È però determinante che le indicazioni fornite dal fabbricante sulla prestazione del prodotto da costruzione siano affidabili e costanti. Il fabbricante deve quindi assumersi la responsabilità che il prodotto da costruzione da lui fabbricato sia conforme non a tutte le caratteristiche essenziali definite in una norma armonizzata, bensì unicamente alle caratteristiche del prodotto di cui è tenuto a dichiarare la prestazione e per la quale ha effettivamente redatto una dichiarazione. La prestazione effettiva di un prodotto da costruzione deve corrispondere a quella che figura nella dichiarazione di prestazione del fabbricante. Riguardo al contenuto della dichiarazione, il fabbricante beneficia della presunzione di conformità: le sue

indicazioni sono presunte affidabili. In caso di contenzioso con il fabbricante, spetta alla controparte provarne l'inesattezza.

Capoverso 2: la dichiarazione di prestazione deve fare riferimento alle caratteristiche essenziali del prodotto da costruzione definite nelle applicabili specifiche tecniche armonizzate designate. Tuttavia, il nuovo approccio, che consiste nell'indicare le caratteristiche del prodotto da costruzione in una dichiarazione di prestazione per poterlo immettere in commercio, non richiede più che tutte le caratteristiche del prodotto previste in una norma armonizzata siano dichiarate. Per il mercato europeo il regolamento dell'UE sui prodotti da costruzione richiede unicamente la dichiarazione della prestazione di *almeno una* delle caratteristiche essenziali del prodotto da costruzione¹⁶¹. Allo stesso tempo il regolamento dell'UE prevede che il fabbricante indichi nella sua dichiarazione le caratteristiche essenziali del prodotto da costruzione concernenti l'uso o gli usi previsti, tenendo conto delle disposizioni relative all'uso o agli usi previsti nel luogo in cui il fabbricante intende mettere a disposizione sul mercato il prodotto da costruzione¹⁶².

Capoverso 3: il Consiglio federale deve avere la possibilità di obbligare il fabbricante a includere nella dichiarazione di prestazione in particolare le informazioni considerate anche nella prassi, come indispensabili per gli utilizzatori del prodotto da costruzione. Per questa ragione la presente disposizione prevede la possibilità di stabilire nell'ordinanza d'esecuzione le caratteristiche per le quali deve in tutti i casi essere dichiarata la prestazione del prodotto. Al riguardo deve essere possibile designare in particolare anche in atti normativi internazionali che contengano almeno le caratteristiche essenziali del prodotto sottoposte a questo obbligo di dichiarazione (*periodo I*). Se in Svizzera sono stati definiti livelli di soglia per la prestazione di un prodotto riguardo alla sua immissione in commercio conformemente alle prescrizioni della LProdC e delle sue disposizioni d'esecuzione, tali livelli di soglia devono essere rispettati. Analogamente, se in conformità a questi o altri atti legislativi federali o cantonali sono stati definiti livelli di soglia per la prestazione di un prodotto in relazione all'utilizzazione, anche tali livelli di soglia devono essere rispettati affinché il prodotto possa essere utilizzato. Il fabbricante non deve a tal fine effettuare alcuna procedura di certificazione distinta, né in particolare alcuna procedura di autorizzazione: è tenuto a verificare per l'immissione in commercio in Svizzera quale prestazione deve fornire il prodotto secondo le disposizioni legali in vigore. A tale scopo può anche consultare il punto di contatto di prodotti da costruzione di cui all'articolo 18. Nella dichiarazione di prestazione espone dunque le prestazioni del prodotto rilevanti e i relativi valori. La dichiarazione di prestazione funge pertanto da prova che i livelli di soglia o le classi di prestazione siano stati rispettati.

Nei limiti delle competenze della Confederazione, il Consiglio federale deve inoltre avere la possibilità di fissare livelli di soglia o classi di prestazione da rispettare in Svizzera. Questo vale in particolare qualora il Consiglio federale stabilisca tali valori sulla base di normative internazionali – che la Svizzera recepisce volontariamente nell'ambito dell'ARR. Il Consiglio federale può quindi anche designare atti normativi internazionali che fissano tali livelli di soglia o classi di prestazione o conferire questo compito all'UFCL, in particolare quando è necessario ai fini dell'esecuzione

¹⁶¹ Art. 6 par. 3 lett. c) regolamento (UE) n. 305/2011

¹⁶² Art. 6 par. 3 lett. e) regolamento (UE) n. 305/2011

dell'ARR (*periodo 2*). Si tratta di normative che limitano l'immissione in commercio e la messa a disposizione sul mercato di prodotti da costruzione e non il loro uso. Queste normative non pregiudicano dunque nemmeno il diritto degli organi cantonali di stabilire disposizioni (anche più severe) sull'uso del medesimo prodotto da costruzione in opere di costruzione.

La disposizione sui livelli di soglia stabiliti dal Consiglio federale non pregiudica la fissazione di livelli di soglia secondo il diritto in materia di protezione dell'ambiente e quello in materia di prodotti chimici, che disciplinano il settore dei divieti e delle restrizioni relative alle componenti dei prodotti non coperto dal diritto sui prodotti da costruzione. Possono invece essere interessati da questa disposizione le caratteristiche dei prodotti da costruzione in relazione alla sicurezza del prodotto, la cui fissazione già oggi, secondo il diritto in materia di sicurezza dei prodotti, è di competenza del Consiglio federale. Il Consiglio federale può definire aspetti sanitari e di sicurezza in virtù della legislazione sui prodotti da costruzione e in seguito spetta al fabbricante attestarne il rispetto nella dichiarazione di prestazione, secondo i metodi e le procedure delle specifiche tecniche armonizzate. Se queste non prevedono ancora metodi o procedure per la valutazione degli aspetti sanitari e di sicurezza, devono essere completate conformemente all'*articolo 10* con procedure di valutazione delle caratteristiche del prodotto e dei livelli di soglia, sempre che questo sia ragionevole in relazione alla caratteristica concreta del prodotto.

Capoverso 4: se è redatta una dichiarazione di prestazione (e non è applicabile alcuna deroga secondo l'art. 4 cpv. 2) le informazioni sulla prestazione del prodotto da costruzione possono essere comunicate al di fuori della dichiarazione di prestazione soltanto se figurano in quest'ultima. Con questa prescrizione si intende impedire che le prestazioni del prodotto, obbligatoriamente da dichiarare, siano rimosse dalla dichiarazione di prestazione e che, evitando la specifica tecnica armonizzata, vengano valutate con metodi e procedure non equiparabili, con la conseguenza che i risultati di tali valutazioni non sono equiparabili.

Capoverso 5: questa disposizione riprende quella del regolamento europeo sui prodotti da costruzione, secondo cui il fabbricante deve mettere a disposizione degli utilizzatori, contemporaneamente alla dichiarazione di prestazione, tutte le informazioni relative al contenuto di sostanze pericolose dei prodotti da costruzione richieste secondo gli articoli 31 e 33 del regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH)¹⁶³. Le pertinenti prescrizioni della legislazione svizzera sui prodotti chimici figurano negli articoli dell'ordinanza sui prodotti chimici ai quali si rinvia nella prescrizione di questo capoverso¹⁶⁴.

Capoverso 6: si tratta di una disposizione che delega la competenza di disciplinare a livello di disposizione d'esecuzione.

¹⁶³ Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/105/CEE e 2000/21/CE, GU L 396 del 30 dicembre 2006, pag. 1.

¹⁶⁴ Ordinanza del 18 maggio 2005 sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (ordinanza sui prodotti chimici, OPChim), RS **813.11**.

Articolo 8

Questa disposizione sancisce la presunzione di conformità per la sicurezza dei prodotti da costruzione. Al fine di migliorare la trasparenza degli obblighi del fabbricante in relazione alla sicurezza dei prodotti, il diritto in materia di sicurezza per prodotti da costruzione deve essere integrato nella LProdC. Gli aspetti concreti sanitari e di sicurezza connessi a un prodotto da costruzione devono in effetti essere valutati non in base allo «stato della scienza e della tecnica», bensì tenendo conto delle specifiche tecniche armonizzate o dei criteri per la redazione di una dichiarazione da parte del fabbricante. Ne risulta per il fabbricante una maggiore trasparenza riguardo ai suoi obblighi, poiché questi sono concretizzati nel rispetto del principio di proporzionalità. Se può certificare la sicurezza del prodotto con i metodi delle specifiche armonizzate, il fabbricante deve beneficiare della presunzione di conformità, in altre parole della presunzione che il prodotto da costruzione soddisfa tutte le esigenze immaginabili che pongono gli aspetti sanitari e di sicurezza. In merito alla variante II vedi il commento nel numero 2.2.

2.4 Prescrizioni per gli operatori economici

Articolo 9

Capoverso 1: gli operatori economici della catena di fabbricazione e fornitura – ossia i fabbricanti, i mandatari, gli importatori e i distributori e – secondo la previgente LProdC (2001) avevano in linea di principio già gli stessi obblighi previsti dalla nuova legge: devono provvedere affinché siano immessi in commercio e messi sul mercato soltanto prodotti che rispettano i requisiti conformemente agli atti normativi sui prodotti da costruzione. Secondo la LProdC (2001) potevano essere immessi in commercio soltanto prodotti idonei per l'uso previsto. I prodotti da costruzione dovevano inoltre soddisfare le condizioni previste da altri atti legislativi federali (in particolare il diritto in materia di sicurezza dei prodotti e quello in materia di protezione dell'ambiente) e rispettare le regole di utilizzazione stabilite in conformità con i requisiti di base applicabili alle opere di costruzione. Già secondo la previgente legislazione (comprese la LOTC, la LSPro, la legislazione sui prodotti chimici e quella sulla protezione dell'ambiente, le disposizioni in materia di protezione antincendio dell'AIOT ecc.) i fabbricanti hanno determinati obblighi, che riguardano segnatamente:

- la redazione di una dichiarazione del fabbricante e la messa a disposizione dei necessari documenti di conformità (certificati di conformità, rapporti di collaudo, rapporti di ispezione, certificati di controllo della produzione in fabbrica ecc.) richiesti a seconda della procedura di valutazione della conformità applicabile;
- la conservazione dei documenti tecnici e dei documenti di conformità per un periodo di dieci anni dalla fabbricazione del prodotto da costruzione;
- l'esecuzione di controlli della produzione in fabbrica per garantire le caratteristiche dei prodotti fabbricati in serie;
- la descrizione e la designazione del prodotto da costruzione per consentirne l'identificazione e la tracciabilità, compresi l'indicazione del nome del fabbricante o del suo nome commerciale sul prodotto, sull'imballaggio o sui documenti di accompagnamento;
- l'indicazione delle informazioni di sicurezza relative a un prodotto da costruzione;

- l'esecuzione di un blocco delle vendite, richiamo o ritiro dei prodotti dal mercato che non soddisfano più i requisiti di sicurezza richiesti, nonché altri obblighi di collaborazione, di prevenzione del rischio e di informazione nel quadro della vigilanza del mercato.

Nella riveduta legislazione sui prodotti da costruzione, tutti questi obblighi devono essere resi più trasparenti in modo da garantire una maggiore certezza del diritto. Non devono tuttavia essere apportati cambiamenti sostanziali rispetto alla previgente legislazione. Gli obblighi dei fabbricanti devono tuttavia essere esposti in un elenco degli obblighi in modo tale che nell'ambito della vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione essi possano contribuire alla certezza del diritto. Questo vale per analogia anche per i mandatari, gli importatori e i distributori. In quanto a valle del fabbricante nella catena di fornitura e distribuzione di prodotti da costruzione, essi sono responsabili che le informazioni sulle prestazioni dei prodotti contenute nella documentazione dei fabbricanti pervenga integralmente, in modo affidabile e senza modifiche agli utilizzatori del prodotto, ossia progettisti, committenti, imprenditori generali, imprenditori dei settori dell'edilizia e dell'ingegneria civile nonché dei rami accessori dell'edilizia. Se si parte dalla prima immissione in commercio del prodotto e, quale tappa successiva nella catena di fornitura e di distribuzione, di una sua messa a disposizione sul mercato, è evidente che gli obblighi di importatori o distributori non possono essere gli stessi di quelli dei fabbricanti. Per questa ragione è opportuno stilare elenchi degli obblighi anche per questi operatori economici. In tal modo si rimedia pure alla situazione problematica determinata dal fatto che, sotto l'attuale regime di immissione in commercio ripetuta di un prodotto secondo la LOTC e la LSPro, gli obblighi del fabbricante incombono anche, a titolo sussidiario, all'importatore, al distributore e perfino al prestatore di servizi¹⁶⁵. Inoltre, visto che il sistema nel diritto in materia di prodotti da costruzione differisce profondamente da quello degli altri ambiti sottoposti al *new approach* per quanto riguarda l'importanza dei certificati di conformità, non è sufficiente che un importatore o un distributore possa semplicemente rinviare alle informazioni disponibili presso il fabbricante, come prevede l'articolo 17 capoverso 2 LOTC. Non si tratta in effetti di accertare che il prodotto da costruzione sia stato esaminato e dunque conforme a una determinata prescrizione o norma tecnica, bensì di conoscere la prestazione del prodotto. Gli utilizzatori devono disporre di informazioni complete, affidabili e invariate, altrimenti non è possibile presumere automaticamente che il prodotto possa essere utilizzato in tutta sicurezza secondo l'uso previsto, cosa che in seguito potrebbe comportare rischi in relazione alla sicurezza delle opere di costruzione.

Nell'ordinanza d'esecuzione il Consiglio federale può emanare prescrizioni dettagliate destinate agli operatori economici per tutti i casi di cui alle lettere a-f.

Capoverso 2: un importatore o distributore che agisce quasi come un fabbricante, deve essere trattato come tale. Questo si verifica in particolare quando un importatore o un distributore commercializzano un prodotto con il proprio nome o quando modificano un prodotto in misura tale che la dichiarazione di prestazione originaria del fabbricante non corrisponde più alle prestazioni effettive del prodotto.

Capoversi 3 e 4: il capoverso 3 prevede che, se gli organi di vigilanza del mercato lo richiedono, gli operatori economici devono ricostruire senza lacune la catena di

¹⁶⁵ Disposizioni disciplinate ad es. nell'art. 3 cpv. 6 LSPro.

fornitura e distribuzione di un prodotto da costruzione per un periodo di dieci anni. Il Consiglio federale può adeguare questo termine.

2.5 Specifiche tecniche

Articolo 10

Capoverso 1: le prescrizioni tecniche federali o cantonali possono esigere che un prodotto da costruzione rispetti determinati livelli di soglia o livelli o classi di prestazione. Le procedure per determinare queste prestazioni del prodotto devono essere integrate nelle relative specifiche armonizzate (ad es. in quanto classe di prestazione). L'UFCL deve promuovere i relativi processi che precedono l'elaborazione delle norme e, nel processo di elaborazione delle norme, provvedere ad attivare le organizzazioni di normalizzazione e i servizi statali affinché le procedure di valutazione per determinare la prestazione del prodotto non ancora disponibili siano integrate nelle specifiche tecniche armonizzate. Le informazioni per l'adeguamento delle procedure di valutazione delle specifiche armonizzate ai sensi dei requisiti svizzeri sono messe a disposizione dall'UFCL – con il sostegno delle cerchie coinvolte – e comunicate in forma adeguata agli organismi internazionali che le richiedono (tra gli altri CEN, CENELEC, ETSI, EOTA, Commissione europea, AELS). A seconda del caso, le indicazioni necessarie riguardano in particolare i livelli di soglia fissati nella legislazione svizzera per i quali le specifiche tecniche armonizzate non prevedono ancora alcuna procedura di valutazione, oppure determinate classi di prestazioni che devono essere aggiunte alle specifiche affinché queste integrino anche le «classi svizzere». Inoltre, nell'ambito dell'aggiornamento del capitolo sui prodotti da costruzione dell'ARR, s'intende stipulare in collaborazione con i servizi federali interessati un accordo bilaterale che disciplini lo scambio d'informazioni tra la Svizzera e la Commissione europea. In singoli casi può anche trattarsi di promuovere l'elaborazione di nuove norme armonizzate, se per prestazioni del prodotto vi sono in Svizzera norme legali nel cui ambito di applicazione rientra il prodotto in questione, ma non ancora alcuna norma armonizzata.

Capoverso 2: affinché le specifiche tecniche armonizzate possano essere adattate ai requisiti in vigore in Svizzera senza perdita di tempo, le prescrizioni tecniche secondo il capoverso 1 devono essere possibilmente comunicate all'UFCL prima della loro entrata in vigore.

Articolo 11

Capoverso 1: previa consultazione degli uffici federali interessati e della Commissione dei prodotti da costruzione (art. 29), l'UFCL deve designare le norme tecniche armonizzate. A tale scopo si fa riferimento alla definizione di norma armonizzata dell'articolo 2 numero 12. Da notare che, quale Stato membro dell'AELS, la Svizzera è abilitata a conferire mandati a questi organismi di normalizzazione europei. La norma armonizzata dispiega i suoi effetti sulla dichiarazione di prestazione dal momento della designazione e della pubblicazione dei riferimenti di cui agli articoli 4 e 7. La prestazione del prodotto da costruzione deve così essere dichiarata sulla base delle sue caratteristiche normalizzate. In base alla designazione della norma armonizzata, gli organismi di normalizzazione competenti devono abrogare le norme tecniche nazionali che disciplinano lo stesso ambito con effetto dalla conclusione del periodo di coesistenza. Per periodo di coesistenza s'intende un periodo transitorio fissato nella norma armonizzata, durante il quale il fabbricante del prodotto da

costruzione può scegliere di applicare la norma tecnica nazionale o altre regole tecniche nazionali, oppure la norma armonizzata designata. Con la designazione della norma, gli organismi nazionali di normalizzazione sono tenuti a integrare la norma armonizzata nel sistema normativo svizzero e a dichiararla quale unica norma applicabile per l'ambito interessato dalla sua designazione.

Capoverso 2: quando sono elaborate norme armonizzate europee concernenti prodotti da costruzione, già oggi vi è l'obbligo di riprendere le norme armonizzate corrispondenti, perché l'Associazione svizzera di normalizzazione (SNV) è membro degli organismi di normalizzazione europei. Questo significa che gli organismi di normalizzazione svizzeri sono tenuti a non elaborare più alcuna norma nazionale concernente lo stesso ambito di una norma armonizzata e ad abrogare tutte le norme nazionali eventualmente esistenti nello stesso ambito. Di conseguenza, gli organismi di normalizzazione svizzeri potranno essere incaricati soltanto di elaborare norme nazionali per disciplinare ambiti per i quali non esiste una norma armonizzata o non è in corso di elaborazione una norma armonizzata. In tale contesto può essere promossa dall'UFCL presso organismi di normalizzazione nazionali l'elaborazione di norme nazionali che comprendano procedure di valutazione cui possano fare riferimento i fabbricanti per redigere la dichiarazione di prestazione di cui all'articolo 4 capoverso 3 e che in seguito l'UFCL potrebbe designare. Può tuttavia designare anche norme europee non (ancora) armonizzate, ma che contengono le procedure di valutazione interessate (ad es. la norma sul calcestruzzo EN 206-1).

Articolo 12

Capoversi 1-3: su richiesta del fabbricante, una valutazione tecnica europea (ETA)¹⁶⁶ può essere rilasciata da un organismo di valutazione tecnica (TAB) sulla base di un documento per la valutazione europea (EAD). La valutazione tecnica europea comprende la prestazione del prodotto che il fabbricante deve indicare nella dichiarazione di prestazione, esposta per livelli o classi o mediante una descrizione in relazione alle caratteristiche essenziali del prodotto, nonché i dati tecnici necessari all'attuazione del sistema di valutazione e di verifica della costanza della prestazione definiti nel documento per la valutazione tecnica. In base a una valutazione tecnica europea il fabbricante svizzero può redigere la sua dichiarazione di prestazione anche se manca una norma armonizzata e avere così il diritto di immettere il suo prodotto in commercio nel mercato del SEE conformemente al capitolo sui prodotti da costruzione dell'ARR. Se necessario le caratteristiche del prodotto descritte nella valutazione tecnica europea devono includere i requisiti sanitari e di sicurezza necessari per certificare la sicurezza del prodotto.

Il documento per la valutazione europea svolge la funzione sia delle guide di benessere tecnico europeo (guide BTE) sia della procedura di armonizzazione in mancanza di guide (CUAP¹⁶⁷) che sotto il regime della direttiva europea sui prodotti da costruzione costituivano il quadro normativo per disciplinare il rilascio dei benessere tecnici europei¹⁶⁸. Il documento per la valutazione europea definisce per

¹⁶⁶ In inglese: *European Technical Assessment (ETA)*, corrisponde al vecchio benessere tecnico europeo (BTC).

¹⁶⁷ *Common Understanding of Assessment Procedure*: si tratta di una procedura applicata a scopo di armonizzazione tra organizzazioni membri dell'EOTA (congiuntamente alla Commissione europea) e in mancanza di guide BTE, che consente di approvare il rilascio di un benessere tecnico europeo da parte di un membro dell'EOTA.

¹⁶⁸ In inglese: *European Technical Approvals, ETA*.

l'organismo di valutazione tecnica – in particolare in relazione alle caratteristiche di un prodotto innovativo, ossia un prodotto non ancora o non ancora completamente normalizzato – il quadro nel quale si iscrive il rilascio di una valutazione tecnica europea per questo prodotto. Le valutazioni tecniche europee rilasciate dagli organismi svizzeri di valutazione tecnica possono essere riconosciute nel quadro dell'ARR soltanto se tali organismi di valutazione tecnica applicano le stesse regole per il rilascio delle valutazioni tecniche europee seguite nell'UE. In tal modo anche i fabbricanti europei possono richiedere e farsi rilasciare da un organismo svizzero di valutazione tecnica una valutazioni tecniche europee. Inoltre, questa legislazione quadro consente agli organismi svizzeri di valutazione tecnica di continuare a far parte dell'organizzazione che succede all'EOTA¹⁶⁹, che andrà disciplinata nel capitolo sui prodotti da costruzione dell'ARR. Organizzazione di diritto privato, l'EOTA è, secondo la previgente direttiva europea sui prodotti da costruzione, il corrispondente del CEN nel settore del benessere.

L'organizzazione degli organismi di valutazione tecnica che succede all'EOTA elabora un documento per la valutazione europea secondo le disposizioni del regolamento europeo sui prodotti da costruzione quando un fabbricante richiede una valutazione tecnica europea¹⁷⁰. I fabbricanti svizzeri devono beneficiare degli stessi vantaggi, a prescindere dal fatto che richiedano la valutazione tecnica europea nel SEE o in Svizzera. Un documento per la valutazione europea può essere elaborato quando un prodotto da costruzione non rientra o non rientra interamente nell'ambito di applicazione di una norma armonizzata, ossia quando la prestazione del prodotto non può essere valutata o non interamente valutata conformemente a una tale norma, ad esempio per le ragioni seguenti:

- il prodotto non rientra nel campo di applicazione di nessuna norma armonizzata esistente; oppure
- per almeno una delle caratteristiche essenziali del prodotto il metodo di valutazione previsto nella norma armonizzata non è appropriato; oppure
- la norma armonizzata non prevede alcuna procedura di valutazione per quanto concerne almeno una delle caratteristiche essenziali del prodotto¹⁷¹.

Il documento per la valutazione europea contiene pertanto almeno una descrizione generale del prodotto da costruzione, l'elenco delle caratteristiche essenziali pertinenti per l'uso previsto del prodotto in base all'intendimento del fabbricante, nonché le procedure di valutazione delle prestazioni del prodotto.

Capoverso 4: questa disposizione permette di emanare le prescrizioni d'esecuzione necessarie.

Articolo 13

Capoversi 1-3: l'UFCL designa il titolo e la fonte dei documenti per la valutazione europea che hanno valore di specifiche tecniche armonizzate. Questa designazione è indispensabile durante la designazione delle norme armonizzate secondo l'*articolo 11*. Senza di essa, l'obbligo di redigere una dichiarazione di prestazione di cui all'*articolo 4 capoverso 1* non potrebbe essere imposto né, a maggior ragione, adem-

¹⁶⁹ European Organisation for Technical Approvals

¹⁷⁰ Articoli 19-25 e Allegato II al regolamento (UE) n. 305/2011

¹⁷¹ Articolo 19 regolamento (UE) n. 305/2011

piuto. I capoversi 2 e 3 contengono disposizioni di delega: secondo il capoverso 2, il Consiglio federale può fissare requisiti minimi per un documento per la valutazione europea affinché questo possa essere designato in Svizzera. Se la procedura secondo l'*articolo 12* sull'ottenimento da parte del fabbricante di una valutazione tecnica europea fosse modificata con atti normativi d'esecuzione sotto il regolamento europeo sui prodotti da costruzione, l'UFCL dovrebbe designare tali atti normativi.

Capoverso 4: è possibile rilasciare una valutazione tecnica europea fino all'inizio del periodo di coesistenza di una norma armonizzata (art. 11 cpv. 1) che rientra nel campo d'applicazione del prodotto per il quale la valutazione tecnica europea è stata richiesta. Per periodo di coesistenza s'intende un periodo transitorio fissato nella norma armonizzata, durante il quale il fabbricante del prodotto da costruzione può scegliere di applicare la norma nazionale o altre regole tecniche nazionali, oppure la norma armonizzata. Il periodo di coesistenza inizia dal momento in cui la norma armonizzata può essere applicata per la prima volta per redigere una dichiarazione di prestazione.

2.6 Organismi notificati, organismi di valutazione tecnica e punti di contatto di prodotti

2.6.1 Organismi notificati con compiti di parte terza

Articolo 14

L'UFCL designa gli organismi con compiti di parte terza indipendente nel processo di valutazione e verifica della costanza della prestazione («organismi notificati») (cpv. 1). In seguito, la SECO notifica gli organismi designati in base alle disposizioni dell'ARR.

Visti i sistemi di valutazione e verifica applicati, devono esserci tre tipi di organismi a cui il fabbricante può ricorrere nel processo di redazione di una dichiarazione di prestazione conforme alle prescrizioni. Essi si distinguono come previsto dal sistema di valutazione della prestazione in:

- organismo di certificazione del prodotto, che partecipa al processo se il sistema di valutazione della prestazione lo prevede ai fini della certificazione del prodotto;
- organismo di certificazione del controllo della produzione in fabbrica, che può certificare il controllo della produzione in fabbrica se il sistema di valutazione della prestazione prevede che un'ispezione iniziale della fabbrica, il controllo della produzione in fabbrica, nonché una vigilanza, valutazione e verifica continue del controllo della produzione in fabbrica devono essere eseguite da un organismo esterno;
- laboratorio di prova notificato, che misura, esamina, verifica, calibra o determina in altro modo le caratteristiche o la prestazione del prodotto.

I requisiti che gli organismi notificati devono soddisfare sono definiti dal Consiglio federale (cpv. 3). A tale proposito, visto che partecipano alla valutazione della prestazione dei prodotti a titolo di parte esterna e neutrale, gli organismi notificati, oltre a essere competenti sotto il profilo tecnico, devono essere indipendenti, affidabili, obiettivi e imparziali (in particolare verso i fabbricanti dei quali devono esaminare il prodotto). L'ordinanza d'esecuzione deve inoltre disciplinare chiaramente la collaborazione di questi organismi con le loro sedi o i loro subappaltatori e le condizioni alle quali installazioni esterne al laboratorio di prova di un organismo notificato

(ad es. le installazioni del laboratorio del fabbricante) possono essere utilizzate ai fini della valutazione della prestazione. Occorre assicurarsi che gli organismi notificati possedano le necessarie competenze fondamentali, in particolare per quanto riguarda le attività che affidano a subappaltatori (*cpv. 3*).

L'attività di un organismo notificato e designato comporta anche alcuni obblighi (*cpv. 3*). Il più importante è l'obbligo di agire in qualità di terzo indipendente durante l'intera procedura di valutazione della prestazione. L'organismo di valutazione deve anche evitare di imporre vincoli inutili agli operatori economici con i quali collabora ed esercita le sue attività nel rispetto del principio di proporzionalità. Nell'esercizio delle sue attività di valutazione e verifica, l'organismo di valutazione deve tuttavia essere sempre cosciente, nell'ambito delle prove, dell'ispezione o della certificazione, dell'importanza del prodotto da costruzione per il rispetto delle esigenze di base applicabili alle opere di costruzione. Se la valutazione o la verifica evidenziano un difetto del prodotto, l'organismo deve avere la possibilità di intimare al fabbricante di prendere le misure correttive necessarie. Se tali misure non sono prese, deve poter sospendere o revocare la valutazione della prestazione (prova, certificazione ecc.) che ha effettuato. L'organismo ha anche l'obbligo di informare l'autorità di designazione sulle sue attività. Infine, se i prodotti da costruzione valutati pongono problemi di sicurezza, deve poter scambiare informazioni con altri organismi notificati.

Si deve consentire agli organismi notificati svizzeri di accedere alle informazioni necessarie all'esercizio delle loro attività. L'ordinanza d'esecuzione deve pertanto prevedere disposizioni che assicurino lo scambio d'informazioni tra organismi notificati, mediante un coordinamento e una cooperazione appropriate, e il mantenimento dell'attuale gruppo svizzero di organismi notificati. Allo stesso tempo è importante che gli organismi notificati svizzeri partecipino, direttamente o mediante un intermediario che li rappresenti, ai lavori del gruppo europeo degli organismi notificati, come prevedono le disposizioni del capitolo sui prodotti da costruzione dell'ARR (*cpv. 3*).

La designazione di un organismo notificato è la condizione di una notifica conforme all'ARR. Per poter essere designato, l'organismo richiedente deve provare, basandosi su un accreditamento ai sensi dell'OAccD, di soddisfare tutti i requisiti posti a un organismo notificato (la competenza in materia di accreditamento spetta al Servizio di accreditamento svizzero SAS, presso la SECO). L'accREDITAMENTO serve a garantire che l'organismo notificato disponga in particolare della competenza tecnica e delle capacità necessarie (*cpv. 2*).

Articolo 15

L'articolo definisce i requisiti che l'autorità svizzera di designazione deve in linea di principio soddisfare. L'attività di questa autorità presuppone inoltre che le prescrizioni tecniche contenute nell'OAccD¹⁷² e nell'ARR siano rispettate.

Capoverso 1: l'UFCL sorveglia il rispetto delle condizioni di designazione. Ciò significa che queste condizioni devono essere rispettate non solo al momento della decisione di designazione presa dall'UFCL e della notifica nel sistema di notifica conformemente all'ARR, ma costantemente. Se tali condizioni non sono o non sono più date, l'UFCL deve prendere misure alle quali si applica per analogia l'OAccD. Spetta dunque all'UFCL verificare che gli organismi notificati e designati in Svizze-

¹⁷² RS 946.512

ra diano prova di disporre della competenza tecnica e delle capacità necessarie per svolgere i loro compiti di parte terza indipendente nella valutazione e verifica della costanza della prestazione e nella verifica del rispetto dei requisiti di sicurezza rilevanti. La designazione dell'organismo conformemente al diritto svizzero è la condizione per la sua notifica.

La *procedura di designazione* dell'organismo secondo il diritto svizzero è disciplinata nei pertinenti capitoli dell'OAccD, che devono essere applicati per analogia. Quale complemento della prova della competenza tecnica e delle capacità fondate sull'accreditamento, la procedura di designazione prevede controlli per determinare se l'organismo da designare ha personalità giuridica propria e dispone di un'assicurazione di responsabilità civile. L'autorità di designazione ha pure il compito di sorvegliare l'attività e la competenza dell'organo conformemente alle prescrizioni di accreditamento dell'OAccD e, se del caso, di verificare nel tempo se i requisiti che esso deve soddisfare lo sono effettivamente. Le disposizioni dell'OAccD relative al controllo, alla sospensione e alla revoca della designazione, nonché alla rinuncia volontaria si applicano per analogia anche agli organismi notificati in Svizzera. Una volta adottata la decisione di rilascio della designazione (conclusione positiva della procedura di designazione), l'organismo può essere notificato ai partner contrattuali dell'ARR.

La *procedura di notifica* (compresi il riconoscimento, la revoca o la sospensione del riconoscimento della nomina/notifica, nonché la modifica del campo di attività dell'organismo notificato o quella dello scambio d'informazione) si basa sulle disposizioni dell'ARR.

Capoversi 2-4: quale autorità di notifica, l'UFCL deve soddisfare determinati requisiti. È in particolare tenuto a organizzarsi in modo da evitare qualsiasi conflitto d'interesse con gli organismi che designa e notifica, a esercitare le sue attività salvaguardando l'obiettività e l'imparzialità e a disporre di risorse sufficienti per svolgere i suoi compiti di designazione. Non deve poi entrare in concorrenza con altri organismi che designa e notifica e deve garantire il rispetto della riservatezza.

2.6.2 Organismi di valutazione tecnica

Articolo 16

Capoverso 1: gli organismi di valutazione tecnica sono autorizzati a rilasciare valutazioni tecniche europee, che servono da base per la redazione di dichiarazioni di prestazione valide a livello europeo per i prodotti che non rientrano o che non rientrano interamente nell'ambito di applicazione di una norma armonizzata (cfr. *art. 12*). Gli organismi di valutazione tecnica devono essere nominati per determinate aree di prodotto.

Capoverso 2: il Consiglio federale è incaricato di nominare un organismo di valutazione tecnica ufficiale. Secondo la previgente LProdC (2001), l'organo ufficiale competente per il benessere tecnico era il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (Empa) di Dübendorf. L'avamprogetto di legge prevede di mantenere l'Empa quale organismo di valutazione tecnica ufficiale, poiché l'industria edilizia svizzera necessita di un interlocutore e di un centro di servizi direttamente in Svizzera per commercializzare i prodotti innovativi in tutta Europa. L'industria edilizia svizzera beneficerà in tal modo di un vantaggio concorrenziale. L'Empa è attualmente il solo organismo in Svizzera in grado di garantire la realizzazione di tutti i

lavori di «ricerca applicata» necessari per la valutazione di prodotti da costruzione innovativi, di nuovo genere. I fabbricanti svizzeri che hanno un'idea per un nuovo prodotto necessitano di un partner delle Scuole universitarie professionali per svilupparlo e realizzarlo. Nell'innovazione non si deve trascurare l'industria edilizia rispetto ad altri settori, perché è uno dei più importanti della nostra economia.

Capoverso 3: l'UFCL può designare altri organismi di valutazione tecnica. La designazione da parte dello Stato è una condizione per la notifica secondo l'accordo bilaterale (ARR).

Capoversi 4, 5 e 7: la base per la designazione di un organismo di valutazione tecnica deve essere l'accreditamento secondo l'OAccD¹⁷³ e l'appartenenza all'organizzazione degli organismi di valutazione tecnica, che è un organo di diritto privato. L'accreditamento intende garantire che un organismo di valutazione tecnica disponga della competenza tecnica e delle capacità necessarie. In base all'accreditamento (competenza: Servizio di accreditamento svizzero SAS, presso la SECO) l'UFCL, in qualità di ufficio tecnicamente competente in materia di prodotti da costruzione, procede in seguito alla designazione (cfr. *art. 15*). La procedura di designazione prevede, a integrazione della prova di competenza tecnica e delle capacità fondate sull'accreditamento, controlli volti a determinare se l'organismo di valutazione tecnica ha personalità giuridica propria e dispone di un'assicurazione di responsabilità civile sufficiente. L'autorità di designazione ha anche il compito di vigilare sulle attività e competenze dell'organismo di valutazione tecnica e, se del caso, di verificare nel tempo se i requisiti che l'organismo deve soddisfare sono effettivamente soddisfatti. Una volta adottata la decisione di rilascio della designazione (conclusione positiva della procedura di designazione), l'organismo può essere notificato ai partner contrattuali dell'ARR. Spetta al Consiglio federale disciplinare i dettagli della procedura di designazione. Per poter garantire che gli organismi svizzeri di valutazione tecnica soddisfino gli obblighi derivanti dall'ARR riguardo ai requisiti loro posti e soprattutto alle valutazioni tecniche europee da loro rilasciate, in coordinamento con le organizzazioni partner europee, e per poter garantire altresì che gli organismi svizzeri di valutazione tecnica siano coinvolti nell'elaborazione dei documenti per la valutazione europea secondo l'*articolo 12* in modo da far valere a livello europeo gli interessi di standardizzazione dell'economia svizzera nel settore che non rientra nel campo d'applicazione di norme armonizzate, gli organismi di valutazione tecnica con sede su territorio svizzero devono partecipare all'organizzazione degli organi di valutazione europea¹⁷⁴. L'appartenenza degli organismi di valutazione tecnica a questa organizzazione è pertanto la condizione per una designazione secondo questa legge.

Capoverso 6: per quanto riguarda la vigilanza sugli organismi di valutazione tecnica da parte dell'UFCL, si rimanda a titolo complementare al corrispondente commento all'*articolo 15 capoverso 1*, applicabile per analogia.

Capoverso 7: i requisiti che gli organismi di valutazione tecnica devono soddisfare e le disposizioni d'esecuzione per le procedure di designazione sono definiti dal Consiglio federale.

¹⁷³ RS 946.512

¹⁷⁴ Organizzazione di standardizzazione per le valutazioni tecniche europee quale corrispondente dell'organizzazione di standardizzazione del CEN.

Articolo 17

Per l'appartenenza e le attività svolte in seno all'organizzazione degli organismi di valutazione tecnica, gli organismi svizzeri di valutazione tecnica devono percepire un aiuto finanziario da parte della Confederazione. Visto che l'UE, ai sensi del suo regolamento sui prodotti da costruzione, è tenuta a finanziare il lavoro dell'organizzazione degli organismi di valutazione tecnica europei¹⁷⁵, anche gli organismi svizzeri rivendicano un aiuto finanziario, che la Confederazione è chiamata a corrispondere (già oggi l'Empa versa una quota di membro all'EOTA, l'organizzazione mantello di diritto privato per il benessere tecnico europeo). Si tratta in particolare di coprire i costi direttamente connessi all'appartenenza all'organizzazione degli organismi di valutazione tecnica, ossia le quote di membro, le spese di viaggio e il dispendio di tempo per partecipare alle sedute dell'organizzazione.

Devono essere indennizzati anche i costi derivanti dall'attività degli organismi di valutazione tecnica per l'elaborazione e l'adozione di un documento per la valutazione europea, ma non quelli dovuti all'elaborazione e al rilascio delle valutazioni tecniche europee, perché questi devono essere imputati al fabbricante che ne ha fatto richiesta.

2.6.3 Punti di contatto di prodotti da costruzione

Articolo 18

Capoversi 1 e 3: è importante che le imprese, in particolare le PMI, che intendono immettere in commercio o mettere a disposizione sul mercato in Svizzera prodotti da costruzione, possano ottenere informazioni affidabili sul diritto applicabile. A tal fine l'UFCL deve gestire un «punto di contatto di prodotti da costruzione» che faciliti l'accesso a tali informazioni all'industria edilizia, agli operatori economici della catena di fabbricazione e di fornitura. È necessario che siano messe a disposizione anche informazioni sulle norme che disciplinano l'incorporazione, l'assemblaggio o l'installazione di un tipo specifico di prodotto da costruzione in Svizzera¹⁷⁶. Per facilitare la libera circolazione delle merci con i partner commerciali più importanti, queste informazioni devono di norma essere rilasciate a titolo gratuito. Spetta tuttavia al Consiglio federale definire il dettaglio di questo aspetto nell'ordinanza d'esecuzione. D'altronde, è previsto che il personale necessario per assicurare la vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione possa anche essere impiegato per l'esecuzione di compiti del punto di contatto di prodotti da costruzione, affinché vengano sfruttate le sinergie e contenuti i costi per l'Amministrazione federale.

Capoverso 2: se necessario, l'UFCL deve avere la possibilità di delegare, interamente o in parte, le attività del punto di contatto di prodotti da costruzione a organismi privati mediante contratti.

2.7 Vigilanza del mercato

La nozione di vigilanza del mercato è inseparabile da quella di liberalizzazione della circolazione delle merci in seno all'UE conformemente al concetto di *new approach*, secondo cui la legislazione sui prodotti deve disciplinare soltanto gli elementi stret-

¹⁷⁵ Art. 32-35 regolamento (UE) n. 305/2011

¹⁷⁶ Gli operatori economici sul versante degli utilizzatori hanno bisogno di informazioni più importanti, che non possono essere soddisfatti mediante risorse del punto di contatto di prodotti, come previsto nella nuova legge.

tamente necessari dal punto di vista della salute e della sicurezza. Con il *new approach* si assiste per la prima volta in seno all'UE a una destatalizzazione dell'accesso dei prodotti al mercato, nella misura in cui i prodotti interessati da questo approccio non sono di norma più sottoposti a nessun obbligo di benessere. Anche se il settore dei prodotti da costruzione deroga al *new approach*, vi si applica il concetto di vigilanza del mercato derivante da quest'ultimo.

Conformemente al *new approach*, è stato prescritto uno standard minimo per l'immissione in commercio dei prodotti. Trattandosi di prodotti da costruzione, sono stati definiti alcuni requisiti di base applicabili alle opere di costruzione per le quali i prodotti da costruzione sono adeguatamente impiegati. Le opere di costruzione sono in grado di soddisfare i requisiti di base soprattutto se i prodotti da costruzione sono utilizzati in modo adeguato, ovvero secondo l'uso previsto. I rischi derivanti dal mancato rispetto dei requisiti di base applicabili alle opere di costruzione a causa dell'«inaffidabilità» dei prodotti sono difficilmente valutabili. Oltre che per l'utilizzatore del prodotto, possono esservi pericoli soprattutto per il proprietario e gli utilizzatori dell'opera di costruzione. Su un mercato sempre più globalizzato, non si può più partire dal presupposto che un utilizzatore di prodotti da costruzione conosca le caratteristiche di un prodotto semplicemente perché appare sicuro o idoneo all'impiego al quale è destinato.

Da qui l'importanza della vigilanza del mercato: è indispensabile assicurare un'attuazione efficace dei controlli dello Stato garanti dell'esattezza e dell'affidabilità delle dichiarazioni relative ai prodotti per un impiego conforme all'uso previsto del prodotto da costruzione nell'opera di costruzione nonché, se del caso, la sicurezza concreta del prodotto per i suoi utilizzatori. Lo scopo della vigilanza del mercato è tutelare la popolazione contro i prodotti pericolosi – vale a dire non conformi alle prescrizioni legali –, nonostante la (o proprio a causa della) facilitazione dell'accesso al mercato dei prodotti. La vigilanza del mercato contribuisce inoltre a prevenire pratiche sleali nel quadro del libero commercio dei prodotti. Una sana concorrenza è possibile soltanto se non ci sono «pecore nere» che propongono prodotti non conformi alle prescrizioni, praticando in tal modo una concorrenza sleale nei confronti di coloro che invece assumono le proprie responsabilità compiendo grandi sforzi per immettere in commercio prodotti a norma. Una vigilanza del mercato efficace è dunque nell'interesse, oltre che dei consumatori, dell'industria e del commercio. Nel caso dei prodotti da costruzione si aggiunge anche il fatto che il controllo efficace delle indicazioni sulla dichiarazione di prestazione serve soprattutto a proprietari e utilizzatori delle opere di costruzione: se nella dichiarazione di prestazione è indicata una prestazione non veritiera, non si può semplicemente presumere dalla documentazione che il prodotto sia utilizzabile. I prodotti la cui prestazione o classe dichiarate non corrispondono o corrispondono solo in parte alla realtà presentano in effetti un rischio per le opere di costruzione nelle quali sono incorporati.

Lo Stato ha il compito imperativo di assicurare una vigilanza del mercato efficace, perché si tratta di tutelare la popolazione, gli attori del mercato, i proprietari delle opere di costruzione. La vigilanza del mercato deve quindi essere adeguata allo scopo previsto ed essere conforme alle disposizioni legali. Occorre dunque mettere a disposizione del settore dei prodotti da costruzione in Svizzera le necessarie risorse di personale.

Al momento le disposizioni che disciplinano la vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione sono distribuite in numerosi atti legislativi federali: sono applicabili, oltre alla legislazione sui prodotti da costruzione (LPrdoC, OProdC del 2001), quella sulla sicurezza dei prodotti (LSPro, OSPro), la legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC) e, in base alle caratteristiche dei prodotti interessati, diverse normative di diritto speciale in materia di protezione dell'ambiente, prodotti chimici ed energia, nella maggior parte dei casi in parallelo e talvolta con sovrapposizioni. Ne risulta una vigilanza del mercato perlopiù inefficace, inefficiente e priva di trasparenza. Inoltre l'attuale sistema svizzero di vigilanza del mercato non è euro-compatibile, ciò che è particolarmente problematico perché la vigilanza del mercato deve oramai rientrare, vista la sua importanza per la sicurezza, nell'ARR. Il regolamento (CE) n. 765/2008, che costituisce un elemento del nuovo quadro legislativo europeo e che si applica orizzontalmente, ossia a tutti i settori di prodotti, disciplina in seno al SEE l'attuazione equivalente e uniforme delle prescrizioni di armonizzazione della legislazione settoriale europea, sempre che questa non contenga alcuna disposizione speciale. Il regolamento dell'UE sui prodotti da costruzione contiene alcune disposizioni speciali relative alla vigilanza del mercato, ma rinvia per il resto al summenzionato regolamento (CE) n. 765/2008. Dall'insieme di questi regolamenti scaturisce un nuovo concetto differenziato in materia di prescrizioni di vigilanza del mercato in seno all'UE. Il concetto svizzero di vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione deve corrispondere a quello dell'UE per soddisfare i requisiti di equivalenza stabiliti nell'ARR.

Le disposizioni della nuova LProdC inerenti alla vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione devono essere strutturate come segue:

- disposizioni che stabiliscono le competenze dell'organo di vigilanza del mercato in materia di controllo dei prodotti (*art. 19*);
- disposizioni che stabiliscono le competenze dell'organo di vigilanza del mercato in materia di misure correttive. Le misure correttive si distinguono in misure generali (*art. 20*), in misure che gli organi di vigilanza del mercato devono prendere per tutelare interessi pubblici preponderanti (*art. 21*) e in misure da prendere in caso di non conformità formale (*art. 22*); e
- disposizioni che stabiliscono l'obbligo di coinvolgere e di collaborare (*art. 23*).

Articolo 19

Il presente articolo fissa le norme generali che disciplinano le competenze di controllo degli organi svizzeri di vigilanza del mercato previste nella presente legge. Recepisce l'articolo 19 del regolamento (CE) n. 765/2008 e integra le disposizioni nazionali degli articoli 19 e 19a LOTC, 10 LSPro, 22 OSPro e 13 OProdC (2001). Il raggruppamento di queste norme e la loro applicazione al caso specifico dei prodotti da costruzione – che esulano ampiamente dal *new approach* – mirano a disciplinare in modo trasparente le modalità di *controllo dei prodotti* in questo settore migliorando così la certezza e la chiarezza del diritto.

Capoverso 1: gli organi di vigilanza del mercato svolgono in particolare prove a campione per verificare se i prodotti da costruzione immessi in commercio o già sul mercato forniscono effettivamente la prestazione dichiarata dal fabbricante e siano conformi alle altre prescrizioni in vigore che li concernono. Per rendere la vigilanza

del mercato più efficiente, le prove a campione devono essere realizzate regolarmente, sulla base di motivi concreti (segnalazioni di difetti veri o presunti o di altre violazioni di disposizioni vigenti).

Capoverso 2: quali strumenti di controllo dei prodotti di cui al capoverso 1 sono menzionati (in modo non esaustivo) l'esame dei documenti giustificativi e gli esami di laboratorio.

Capoverso 3: occorre tenere conto dei principi applicabili in materia di valutazione dei rischi, delle segnalazioni di difetti del prodotto e di qualsiasi altra informazioni rilevante prima che agisca l'amministrazione.

Capoverso 4: questa disposizione elenca (in modo non esaustivo) le competenze di controllo degli organi di vigilanza del mercato.

Capoverso 5: è qui ripreso il previgente articolo 13 OProdC (2001) concernente i luoghi in cui possono essere effettuati i controlli.

Capoverso 6: è espressamente consentito effettuare verifiche tecniche di prodotti, se sussistono dubbi sulla loro conformità alle prescrizioni vigenti e questo addirittura quando la documentazione trasmessa soddisfa le prescrizioni vigenti.

Articolo 20

Il presente articolo fissa le norme fondamentali che disciplinano le competenze degli organi di vigilanza del mercato quando nel settore dei prodotti da costruzione sono necessarie *misure correttive*. Questa situazione si può verificare quando un operatore economico cui compete l'adozione di una misura correttiva specifica, non agisce o non agisce tempestivamente per evitare rischi nel suo campo di competenza.

Capoverso 1: questa disposizione di principio presuppone che l'organo di vigilanza del mercato abbia sufficienti motivi di ritenere che:

- il prodotto da costruzione in questione, che rientra nell'ambito di applicazione di una norma tecnica armonizzata o per il quale è stata rilasciata una valutazione tecnica europea, non fornisca la prestazione dichiarata e presenti quindi rischi in merito al rispetto dei requisiti di base delle opere di costruzione; oppure
- il prodotto da costruzione presenti un rischio perché in altro modo non soddisfa i requisiti secondo la LProdC.

In entrambi i casi, prima di esigere l'applicazione di misure correttive l'organo di vigilanza del mercato deve chiarire se il prodotto interessato adempie i requisiti della LProdC. Questi requisiti sarebbero da considerare non soddisfatti in particolare se:

- esiste o debba essere supposta una discrepanza tra la prestazione dichiarata e quella (supposta) effettiva del prodotto da costruzione e per questa ragione l'organo di vigilanza del mercato prevede rischi in merito al rispetto dei requisiti di base delle opere di costruzione (ad es. la durata di resistenza al fuoco di una porta tagliafuoco indicata nella dichiarazione di prestazione è conforme alle prescrizioni legali. La durata di resistenza al fuoco effettiva è però inferiore: la porta non è in grado di fornire la prestazione dichiarata. L'opera di costruzione nella quale è incorporata la porta tagliafuoco non è in grado di soddisfare i requisiti di base in materia di sicurezza in caso di incendio disciplinati per legge); oppure

- un prodotto da costruzione non rispetta le disposizioni legali concernenti le sue prestazioni (ad es. perché per una porta tagliafuoco non è stata effettuata una procedura di valutazione prevista).

Nel primo caso il rispetto dei requisiti di base delle opere di costruzione non è garantito, poiché il valore dichiarato della prestazione non corrisponde a quello effettivo. Si tratta del tipico rischio che presentano i prodotti da costruzione e pertanto è disciplinato mediante *disposizioni di diritto speciale* nel regolamento europeo sui prodotti da costruzione¹⁷⁷. Solo attraverso un impiego inappropriato, non conforme all'uso previsto, di questi prodotti può verificarsi regolarmente una situazione di rischio. Spetta agli organi di vigilanza del mercato stabilire se una situazione di rischio si verifica a causa di un impiego inappropriato del prodotto da costruzione.

Nel secondo caso il rispetto dei requisiti di base è messo in pericolo in altro modo: i valori dichiarati corrispondano a quelli effettivi, ma non sono conformi alle disposizioni legali. Un rischio può presentarsi ad esempio quando un fabbricante non esegue correttamente la procedura di valutazione della prestazione coinvolgendo un organismo notificato oppure quando il prodotto da costruzione non fornisce una prestazione prescritta. Gli importatori e i distributori devono provvedere soprattutto affinché le informazioni della dichiarazione di prestazione e il prodotto da costruzione non vengano separati e raggiungano contemporaneamente l'utilizzatore.

Capoverso 2: se nel corso dell'esame, l'organo di vigilanza del mercato constata che il prodotto da costruzione non soddisfa i requisiti della LProdC, deve chiedere all'operatore economico interessato di prendere, entro un termine ragionevole, tutte le misure appropriate per rendere nuovamente il prodotto conforme a tali requisiti oppure di ritirare o richiamare il prodotto dal mercato. In relazione alla prestazione del prodotto, la LProdC attribuisce una particolare importanza all'esattezza, all'affidabilità e alla stabilità della dichiarazione di prestazione come anche alla trasmissione delle informazioni connesse, dal fabbricante fino all'utilizzatore. Uno degli obiettivi principali della vigilanza del mercato consiste infatti nel ripristinare la conformità del prodotto con la prestazione dichiarata.

Capoverso 3: anche se dall'esame di cui al *capoverso 1* emerge che i requisiti secondo la LProdC sono soddisfatti, un prodotto da costruzione può presentare rischi in merito al rispetto dei requisiti di base delle opere di costruzione, alla sicurezza e alla salute delle persone (inclusi i casi della sicurezza del prodotto) o ad altri aspetti di tutela del pubblico interesse. Anche in questi casi l'organo di vigilanza del mercato deve poter richiedere misure correttive.

Capoverso 4: le misure correttive adottate dagli operatori economici, a seconda della loro funzione, nella catena di fabbricazione o di fornitura, non devono limitarsi al singolo prodotto da costruzione per cui è stata constatata l'inosservanza dei requisiti della LProdC, ma vanno estese anche a tutti i prodotti da costruzione che si trovano nella stessa situazione.

Capoverso 5: una difficoltà insita nei prodotti da costruzione in quanto prodotti intermedi è che, a seconda dei diversi usi previsti possono presentare diversi livelli di rischio. Un rivestimento in legno che emette sostanze nocive può essere comunque impiegato all'esterno, mentre all'interno è da considerare pericoloso. Se un tale rivestimento in legno previsto per l'uso esterno fosse comunque impiegato

¹⁷⁷ Art. 56 regolamento (UE) n. 305/2011

all'interno e successivamente venisse constatato un problema legato all'emissione di sostanze nocive, senza misure di compensazione, tale rivestimento dovrebbe essere rimosso dall'opera di costruzione in quanto ritenuto difettoso. Per questo motivo il fabbricante deve avere la possibilità di proporre altre misure tecniche di compensazione (se spetta a lui eliminare il rischio perché ad es. ha fornito una dichiarazione errata) che l'organo di vigilanza del mercato deve considerare prima di prendere una decisione.

Capoverso 6: se l'operatore economico non agisce entro i termini di cui ai *capoversi 2 e 3*, l'organo di vigilanza del mercato deve poter prendere tutte le misure *provvisorie* appropriate. Conformemente agli obblighi prescritti dal Consiglio federale in virtù dell'*articolo 9*¹⁷⁸ l'operatore economico è tenuto anzitutto ad adottare, tempestivamente e nel quadro della sua responsabilità personale, misure appropriate con le quali eliminare o diminuire i pericoli che i prodotti da costruzione presentano. Se gli operatori economici non intervengono in tal senso, gli organi di vigilanza del mercato devono poter adottare misure correttive volte a eliminare o a diminuire i rischi. La disposizione della lettera d prevede inoltre una regolamentazione relativa alle avvertenze sui rischi derivanti da un prodotto di costruzione. Tra queste rientra anche la competenza di rendere pubbliche, ad es. attraverso i media, le informazioni sui rischi che presenta il prodotto da costruzione.

Articolo 21

La presente disposizione recepisce l'articolo 20 del regolamento (CE) n. 765/2008, si basa sulle disposizioni di diritto speciale dell'articolo 19 LOTC applicate al settore dei prodotti da costruzione e rimanda direttamente alle *riserve relative all'ordine pubblico* dell'articolo 4 capoverso 4 LOTC. Inoltre tiene conto dell'articolo 10 LSPro applicato al settore dei prodotti da costruzione.

Capoverso 1: l'articolo 19 LOTC persegue l'obiettivo di conferire agli organi di vigilanza del mercato le competenze necessarie per tutelare gli interessi pubblici preponderanti. Questi interessi, ai quali non si applica il *principio del Cassis de Dijon* della riveduta LOTC, sono elencati nell'articolo 4 capoverso 4 LOTC. Ai sensi di questo articolo costituiscono interessi pubblici preponderanti la protezione:

- della moralità, dell'ordine e della sicurezza pubblici;
- della vita e della salute dell'uomo, degli animali e delle piante;
- dell'ambiente naturale;
- della sicurezza sul posto di lavoro;
- dei consumatori e della lealtà nelle transazioni commerciali;
- del patrimonio culturale nazionale;
- della proprietà.

Poiché l'articolo 4 capoverso 4 LOTC stila un elenco esaustivo delle *riserve relative all'ordine pubblico* disciplinate per legge¹⁷⁹, in questo capoverso va aggiunta la *riserva relativa all'ordine pubblico* di importanza centrale per il settore dei prodotti da costruzione in presenza di rischi relativi al rispetto dei requisiti di base delle opere di costruzione. Tale riserva corrisponde alle prescrizioni di diritto europeo del regolamento europeo sui prodotti da costruzione relative alla vigilanza dei merca-

¹⁷⁸ Cfr. anche n. 3.2.2.

¹⁷⁹ Cfr. messaggio del 25 giugno 2008 concernente la revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio, n. 2.2.1 e 2.6.1, art. 19 LOTC, FF **2008** 6385 segg.

ti¹⁸⁰. Analogamente agli articoli 19 LOTC e 10 LSPro, l'*articolo 21 capoverso 1* fornisce agli organi di vigilanza del mercato la possibilità di intervenire nel settore dei prodotti da costruzione quando entrano in considerazione uno o più interessi ai sensi dell'*articolo 4 capoverso 4 LOTC*. Esso elenca – in modo non esaustivo – diverse possibilità d'intervento che vanno oltre le misure disciplinate nell'*articolo 20*. Nel rispetto del principio di proporzionalità, gli organi di vigilanza del mercato possono quindi:

- proibire la messa a disposizione di un prodotto da costruzione sul mercato (la prima immissione in commercio è già avvenuta quando viene constatato il pericolo);
- disporre avvertenze sui pericoli derivanti da un prodotto da costruzione, ordinarne e se necessario organizzarne il richiamo o il ritiro; oppure
- vietare l'esportazione di un prodotto da costruzione (la cui messa a disposizione sul mercato è già proibita).

Capoverso 2: se nei casi di cui al *capoverso 1*, il prodotto presenta un *pericolo grave*, l'organo di vigilanza del mercato, oltre o accanto alle misure previste nel *capoverso 1*, può confiscare, distruggere o rendere inutilizzabile il prodotto interessato. Anche queste misure corrispondono alle disposizioni vigenti degli articoli 19 LOTC e 10 LSPro. È irrilevante se il pericolo grave abbia effetti immediati. La sola condizione d'intervento è che sia necessario agire rapidamente.

Capoverso 3: questa disposizione disciplina il modo in cui determinare se sussiste un pericolo grave. Tale decisione spetta alle autorità d'esecuzione che procedono a una valutazione dei rischi sulla base delle informazioni di cui dispongono. La valutazione dei rischi tiene conto da un lato, della natura del rischio e, dall'altro, della probabilità che si concretizzi. Tuttavia, questo capoverso specifica pure che la disponibilità sul mercato di un nuovo prodotto, con un uso previsto comparabile, in grado di garantire un più elevato livello di sicurezza, non è ragione sufficiente per ritenere che un prodotto da costruzione sia pericoloso.

Capoversi 4: le misure di cui ai *capoversi 1 e 2* per proteggere la popolazione devono essere prese sotto forma di decisione di portata generale. Questa disposizione corrisponde a quella contemplata nell'*articolo 19 capoverso 7 LOTC*.

Articolo 22

Capoversi 1 e 2: se a seguito dei controlli di cui agli *articoli 19 e 20*, l'organo di vigilanza del mercato constata una non conformità formale, l'autorità può chiedere all'operatore economico, appellandosi al suo potere discrezionale, di correggere l'irregolarità in questione. Ai sensi del *capoverso 2* un prodotto da costruzione può presentare una non conformità formale in particolare nei casi seguenti (elenco non esaustivo):

- la dichiarazione di prestazione non è stata redatta, benché non sia prevista alcuna eccezione secondo l'*articolo 4 capoverso 2*; oppure
- la dichiarazione di prestazione non è stata redatta in conformità delle prescrizioni legali in relazione alla forma e al contenuto (ad es. le prove del prodotto sono state eseguite da un organismo non notificato); oppure

¹⁸⁰ L'art. 58 regolamento (UE) n. 305/2011 menziona esplicitamente ad es. il rispetto dei requisiti di base delle opere di costruzione oltre ad «altri aspetti di tutela del pubblico interesse».

- altri documenti tecnici, dossier o marcature non sono disponibili, sono incompleti o divergono dalla dichiarazione di prestazione (ad es. la marcatura CE di un prodotto da costruzione non corrisponde ai dati indicati nella dichiarazione di prestazione del prodotto). Questo vale in particolare anche per le istruzioni per l'uso (rilevanti per la sicurezza del prodotto) e per le informazioni sulla sicurezza che il fabbricante deve fornire unitamente al prodotto da costruzione.

Capoverso 3: se l'operatore economico non adotta le misure adeguate in tempo utile per porre fine alla non conformità formale, l'organo di vigilanza del mercato può disporre da sé le misure necessarie.

Capoverso 4: questa disposizione consente di effettuare controlli e adottare misure nei confronti di irregolarità effettive o presunte del prodotto indipendentemente dal fatto che si tratti di irregolarità formali o materiali. Le misure di cui all'articolo 22 non escludono espressamente altre misure di cui agli articoli 19-21.

Articolo 23

Capoverso 1: questa disposizione prevede un obbligo di fondo per gli organi di vigilanza del mercato: prima di intervenire direttamente decretando misure sono tenuti - facendo uso del loro potere discrezionale - a risolvere il problema coinvolgendo gli operatori economici interessati. Ciò significa anche che gli organi di vigilanza del mercato devono anzitutto tentare di trovare soluzioni alle situazioni di rischio collaborando con gli operatori economici quando ritengono che questa procedura consenta di raggiungere l'obiettivo più rapidamente e in modo più efficiente ed efficace.

Capoverso 2: disciplina l'obbligo degli operatori economici di collaborare con gli organi di vigilanza del mercato al fine di prevenire i rischi. Tale obbligo è definito in modo ampio ma concerne segnatamente la trasmissione delle informazioni necessarie e la consegna delle prove e della documentazione necessarie.

Capoverso 3: questa disposizione accorda all'operatore economico un diritto di prendere posizione prima che vengano ordinate misure correttive.

Capoverso 4: l'organo di vigilanza del mercato informa l'organismo notificato se quest'ultimo ha partecipato alla redazione della dichiarazione di prestazione.

2.8 Disposizioni penali

Articoli 24 - 27

Queste disposizioni penali sono riprese dagli articoli 16-19 LSPPro. Rispetto alla LProdC (2001), è introdotta una suddivisione delle fattispecie e delle comminatorie penali. Il pericolo che possono rappresentare i prodotti da costruzione per le persone e gli altri beni pubblici degni di protezione dipende dalla correttezza e dall'affidabilità delle indicazioni fornite nella dichiarazione di prestazione. Queste informazioni sulle prestazioni dei prodotti da parte del fabbricante devono giungere all'utilizzatore del prodotto in maniera esatta e autentica. La commercializzazione di prodotti da costruzione che non rispettano le prescrizioni provocano distorsioni della concorrenza. Gli abusi devono essere pertanto puniti come già avveniva secondo il previgente diritto.

Articolo 24

Secondo questa disposizione è punito chiunque intenzionalmente o per negligenza immette in commercio un prodotto pericoloso. Un prodotto può essere direttamente pericoloso per le persone, ad esempio perché emette sostanze vietate o può ferire in altro modo. Un pericolo si presenta anche quando, nonostante prestazioni insufficienti o indicazioni non corrette concernenti le prestazioni, un prodotto da costruzione è incorporato in un'opera di costruzione con il rischio che quest'ultima non rispetti i requisiti di base costituendo un pericolo per le persone. Questa disposizione si basa sull'articolo 16 LSPro e riprende le sue comminatorie.

Capoverso 4: questo capoverso rimanda alle disposizioni penali degli articoli 23-28 LOTC che costituiscono la correlazione di diritto penale con la maggiore responsabilità individuale degli operatori economici che immettono in commercio il prodotto o lo mettono a disposizione sul mercato. Ad essere protetti sono qui la credibilità delle informazioni sul prodotto contenute nella dichiarazione di prestazione e nei documenti corrispondenti (rapporti di collaudo, certificati dei prodotti, certificati di controllo della produzione in fabbrica, valutazioni tecniche, informazioni sulla sicurezza, avvertenze ecc.). A questo proposito i termini relativi alla «valutazione della conformità» secondo la LOTC vanno letti come se si rapportassero alla «dichiarazione di prestazione» secondo la LProdC. L'uso illecito di contrassegni è retto dall'articolo 28 LOTC.

Articolo 25

Secondo la presente disposizione, è punita una semplice violazione delle prescrizioni della LProdC, senza che siano messe in pericolo persone. Questa prescrizione serve principalmente a garantire una concorrenza leale. Solo quando il prodotto risulta effettivamente pericoloso ai sensi dell'*articolo 24*, l'autore deve poter essere punito con una pena detentiva. Negli altri casi è sufficiente una multa. Devono rientrare nel campo di applicazione anche i casi in cui l'autore viola l'obbligo di collaborazione o di informazione oppure una disposizione d'esecuzione o una decisione a lui intimata sotto comminatoria della pena.

Gli *articoli 26 e 27* corrispondono agli articoli 29 e 30 LOTC.

2.9 Esecuzione, finanziamento e rimedi giuridici

Articolo 28

In linea di massima, l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL) è competente dell'intera esecuzione della LProdC e delle disposizioni d'esecuzione corrispondenti (*cpv. 1*). L'UFCL rappresenta inoltre l'Amministrazione federale in seno agli organismi europei e internazionali specializzati (*cpv. 2*) quali ad esempio il *comitato permanente per le costruzioni* secondo il regolamento europeo sui prodotti da costruzione. Controlla il rispetto delle disposizioni della LProdC e delle sue disposizioni d'esecuzione. È in particolare l'autorità competente della designazione degli organismi notificati e degli organismi di valutazione tecnica, nonché degli organi di designazione per le norme tecniche, dei documenti per la valutazione europea e degli atti normativi internazionali con i quali sono definiti ad esempio i sistemi di valutazione delle prestazioni. L'UFCL è anche l'organo centrale di vigilanza del mercato nel settore dei prodotti da costruzione (*cpv. 3*). L'esecuzione effettiva – compreso il controllo del rispetto delle prescrizioni sull'immissione in commercio e sulla messa a disposizione sul mercato in Svizzera di prodotti da costruzione ed eventualmente la competenza di prendere misure in materia di vigilanza

del mercato – è eseguita da organizzazioni specializzate e istituti designati dal Consiglio federale (ad es. la SUVA) con il coinvolgimento dei Cantoni – come già avviene secondo il diritto previgente – cui possono essere conferiti compiti di vigilanza del mercato (*cpv. 4*). Tuttavia l'UFCL deve garantire la sorveglianza e il coordinamento e all'occorrenza poter prendere direttamente misure di vigilanza del mercato negli ambiti in cui non vi sono altri istituti designati. L'UFCL svolge in particolare una funzione:

- nell'esecuzione di programmi di prove a campione a livello nazionale e internazionale;
- nella definizione dei compiti d'esecuzione dei singoli organi di vigilanza del mercato per evitare costose doppie prove;
- nel coordinamento di misure correttive in caso di prodotti pericolosi o non conformi: le strutture per l'esecuzione già esistenti nell'ambito della sorveglianza del mercato non devono essere raddoppiate o eliminate, bensì impiegate in modo efficiente sfruttando le sinergie. È importante evitare doppie prove e soprattutto decisioni discordanti tra loro, rilasciate da diversi organi di vigilanza del mercato. Questa situazione concerne segnatamente i casi in cui deve essere abrogata una decisione che prevedeva limitazioni o divieti. Nei casi in cui altri organi di vigilanza agiscono sulla base di altri atti normativi, gli organi statali dovrebbero evitare di agire in modo discordante. Per consentire all'UFCL di svolgere pienamente la sua funzione di coordinamento per il prodotto da costruzione soggetto alla vigilanza del mercato, gli organi di vigilanza del mercato che agiscono sulla base di altri atti normativi sono tenuti a informare debitamente l'UFCL sulle loro misure di applicazione (*cpv. 7*).

Verso l'esterno l'UFCL coordina l'esecuzione degli aspetti concernenti la sicurezza dei prodotti in accordo con il servizio di comunicazione e d'informazione per la sicurezza dei prodotti di cui all'articolo 4 capoverso OSPro¹⁸¹. Si occupa anche di coordinare secondo il *capoverso 5* l'esecuzione della vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione in vista di una partecipazione della SECO a sistemi d'informazione e d'esecuzione internazionali (art. 3 *cpv. 2* OSPro, in particolare RAPEX e ICSMS). Inoltre, la LProdC conferisce all'UFCL la competenza di consentire alla SECO di accedere ai dati ai sensi dell'*articolo 31* per lo scambio internazionale di dati secondo l'articolo 3 capoverso 3 OSPro (*cpv. 6*).

Articolo 29

Capoversi 1 e 2: dopo la creazione della LProdC (2001), il Consiglio federale ha istituito per la prima volta una Commissione dei prodotti da costruzione. La funzione svolta da questa commissione extraparlamentare ha avuto nel corso dell'ultimo decennio uno sviluppo molto positivo: la Commissione dei prodotti da costruzione è un organo di consulenza per l'Ufficio federale competente (l'UFCL) cui fornisce costantemente assistenza come già previsto anche dall'articolo 10 LProdC (2001).

La composizione della Commissione dei prodotti da costruzione garantisce una rappresentanza equilibrata del settore della costruzione (fabbricanti, distributori, progettisti, imprenditori dei settori dell'edilizia e dell'ingegneria civile nonché dei rami accessori dell'edilizia), dei consumatori, dei committenti, degli organi di valu-

¹⁸¹ RS 930.111

tazione della conformità (in futuro gli organismi notificati), degli organi normativi, del mondo scientifico e dell'amministrazione.

La Commissione dei prodotti da costruzione dispone inoltre della flessibilità necessaria per dotarsi di propri comitati (attività correnti, VASCC, informazione) al fine di sostenere le attività dell'UFCL in numerosi settori. Del resto, questa Commissione dovrebbe essere mantenuta, dato che non compromette in alcun modo l'equivalenza tra la legislazione sui prodotti da costruzione e il diritto europeo.

La legislazione sui prodotti da costruzione disciplina una materia estremamente tecnica e variata. Il recepimento delle disposizioni europee in questo settore richiederà ancora del tempo. Compatibilmente con i margini di manovra disponibili nelle trattative sulla prosecuzione del capitolo dell'ARR sui prodotti da costruzione, nel recepimento delle suddette disposizioni occorrerà in particolare considerare gli interessi del settore della costruzione. A tal scopo, la Confederazione attribuisce grande importanza ai contatti diretti con il settore svizzero della costruzione (fabbricanti e utilizzatori). Anche in futuro la Commissione dei prodotti da costruzione svolgerà quindi un importante ruolo di consulenza nello sviluppo e nell'esecuzione della legislazione.

Articolo 30

In linea di massima, gli organi di esecuzione sottostanno all'obbligo del segreto. Essi devono tuttavia potersi scambiare informazioni reciprocamente nel quadro della vigilanza del mercato. Se così non fosse non sarebbe possibile garantire una vigilanza del mercato effettiva ed efficace. La legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione¹⁸² (LTras) resta applicabile alle autorità di cui all'articolo 2 capoverso 1 LTras, inclusi quindi gli organi d'esecuzione secondo la LProdC al di fuori dell'Amministrazione federale. L'articolo 30 LProdC non è una disposizione speciale che dichiara segrete determinate informazioni ai sensi dell'articolo 4 lettera a LTras o che prevede condizioni divergenti per l'accesso a determinate informazioni conformemente all'articolo 4 lettera b LTras. Tuttavia, nel quadro di un'eventuale domanda di accesso, possono essere fatte valere le eccezioni di cui agli articoli 7-9 LTras. Sono considerati interessi degni di protezione in particolare i segreti di fabbricazione e d'affari nonché i dati personali (art. 7 cpv. 1 lett. g; art. 7 cpv. 2 e art. 9 LTras).

Articolo 31

Questa disposizione, che si fonda sull'articolo 13 LSPro, autorizza gli organi d'esecuzione a trattare anche dati personali degni di particolare protezione, poiché ciò è indispensabile per garantire una vigilanza efficace del mercato. La legge federale del 19 giugno 1992¹⁸³ sulla protezione dei dati esige a tal fine un fondamento giuridico esplicito. La nuova legislazione richiede inoltre che l'UFCL quale organo centrale d'esecuzione (art. 28 cpv. 1 e 3) tenga una banca dati centrale e sia quindi designato detentore della collezione di dati.

Anche la conservazione dei dati in forma elettronica e lo scambio di dati tra gli organi di vigilanza del mercato nonché l'assistenza amministrativa con l'estero nell'interesse della protezione della popolazione sono assolutamente indispensabili per un'efficace esecuzione della LProdC. Per quanto concerne l'assistenza ammini-

¹⁸² RS 152.3

¹⁸³ RS 235.1

strativa il *capoverso 3* rinvia agli articoli 21 e 22 LOTC. In base a tali disposizioni, le autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni possono scambiarsi informazioni e documenti qualora ciò sia necessario per l'applicazione di prescrizioni tecniche. Le condizioni per l'assistenza amministrativa internazionale sono disciplinate in modo esaustivo nell'articolo 22 LOTC.

Articolo 32

Questo articolo riprende l'articolo 14 LSPro e costituisce una nuova versione della regolamentazione sugli emolumenti dell'articolo 14 LProDC (2001). Il *capoverso 1* stabilisce espressamente che il Consiglio federale disciplina il finanziamento dell'esecuzione. Il *capoverso 2* prevede che gli organi d'esecuzione possano riscuotere emolumenti per la loro attività. In particolare, quando a seguito dei controlli eseguiti nel quadro della vigilanza del mercato si sollevano obiezioni, essi devono avere la possibilità di fatturare le misure di verifica o correttive alla persona interessata. In caso contrario, i contribuenti dovrebbero assumersi i costi delle misure volte a eliminare i difetti nel prodotto, di cui non sono responsabili. Inoltre qui si intendono anche gli emolumenti che l'autorità di designazione può riscuotere dagli organismi di valutazione tecnica e dagli organismi notificati per le prestazioni e i controlli. Anche i punti di contatto di prodotti possono riscuotere emolumenti quando le informazioni richieste da un operatore economico, da un organismo notificato o da un organismo di valutazione tecnica vanno al di là delle informazioni da fornire in virtù dell'*articolo 18* sulle disposizioni legali in Svizzera concernenti l'immissione in commercio e l'utilizzazione dei prodotti da costruzione. Per analogia gli organismi notificati e gli organismi di valutazione tecnica possono fatturare i costi delle loro prestazioni di valutazione e di controllo.

Articolo 33

La presente disposizione riprende l'articolo 15 LSPro e non introduce alcuna modifica di rilievo rispetto alla regolamentazione prevista nell'articolo 15 LProDC (2001).

Articolo 34

I *capoversi 1* e *2* prevedono una regolamentazione generale e di base in materia di delega: il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione della presente legge e può delegare all'UFCL l'emanazione di norme amministrative e tecniche. Per l'applicazione delle LProDC sono indispensabili disposizioni d'esecuzione a livello di ordinanza – come l'attuale LProDC (2001). Il Consiglio federale potrà quindi mettere in vigore la LProDC solo una volta emanato le necessarie disposizioni d'esecuzione. La disposizione del *capoverso 2* è tesa a favorire lo sviluppo della legislazione sui prodotti da costruzione. Dall'applicazione dell'attuale LProDC (2001) è emerso che il diritto in vigore in materia di prodotti da costruzione è troppo rigido e non consente di reagire in modo adeguato e rapido alle innovazioni tecniche: ciò comporta svantaggi concorrenziali per i fabbricanti svizzeri nel commercio internazionale e pregiudica l'osservanza delle prescrizioni dell'ARR. Il Consiglio federale deve quindi disciplinare i dettagli tecnici o poterne delegare la regolamentazione.

Il *capoverso 3* prevede che gli atti internazionali designati debbano essere pubblicati nella Raccolta ufficiale delle leggi federali.

2.10

Disposizioni finali

Articolo 35

L'attuale LProdC (2001) è abrogata.

Articolo 36

Questo articolo concerne le disposizioni transitorie.

Capoverso 1: i prodotti da costruzione possono essere immessi in commercio fino al 30 giugno 2015 secondo la LProdC (2001) vigente. In relazione all'esportazione va tenuto in considerazione che il principio del riconoscimento reciproco secondo l'ARR non si applica a questi prodotti. Dal 1° luglio 2015 devono essere osservate le norme della LProdC riveduta, in particolare quelle riferite alla dichiarazione di prestazione.

Capoverso 2: questo capoverso comprende una disposizione che disciplina l'utilizzazione dei documenti di conformità (dichiarazione di conformità ed eventualmente certificato di conformità) redatti secondo il diritto vigente: per i prodotti che possono essere immessi in commercio in Svizzera fino al 30 giugno 2015 ancora secondo il diritto vigente, si devono poter utilizzare anche i documenti di conformità redatti in virtù di tale diritto per indicare le prestazioni dei prodotti nel quadro di una dichiarazione di prestazione. Ciò evita al fabbricante di ripetere controlli, certificazioni, ispezioni ecc., che avevano portato al rilascio di un documento di conformità e, di conseguenza, di sostenere spese aggiuntive.

Capoverso 3: gli orientamenti per il benessere tecnico europeo (*European Technical Approval Guideline, ETAG*) permettono l'immissione in commercio in Svizzera e nel SEE. Dopo l'entrata in vigore della riveduta LProdC, essi non potranno più essere utilizzati per il rilascio o il rinnovo di benessere tecnici europei secondo il diritto anteriore, dato che il regolamento europeo sui prodotti da costruzione si applicherà senza restrizioni dal 1° luglio 2013 e da tale data non sarà più possibile immettere in commercio nell'UE alcun prodotto da costruzione sulla base di benessere secondo il diritto anteriore. Tuttavia i benessere tecnici europei, se non devono essere adeguati, potranno ancora servire da base per il rilascio delle valutazioni tecniche europee secondo il nuovo diritto in Svizzera e nel SEE. Se invece devono essere adeguati, a causa dell'entrata in vigore del nuovo diritto in materia di prodotti da costruzione, i benessere tecnici europei dovranno anzitutto essere trasposti, nel limite del possibile, in un documento per la valutazione europea affinché possano poi fungere da base per una valutazione tecnica europea.

Capoverso 4: i benessere tecnici europei rilasciati in Svizzera secondo il diritto anteriore in materia di prodotti da costruzione (LProdC, 2001) sono generalmente validi cinque anni. È quindi possibile che la loro validità termini solo dopo l'entrata in vigore della riveduta LProdC. I benessere in corso di validità possono essere impiegati come valutazioni tecniche europee secondo il nuovo diritto.

Articolo 37

Il Consiglio federale determina la data di entrata in vigore.

3 Riperussioni

3.1 Riperussioni per la Confederazione

3.1.1 Riperussioni finanziarie

La LProdC è il risultato della revisione totale dell'attuale diritto in materia di prodotti da costruzione. Questa revisione comporterà cambiamenti di carattere finanziario rispetto alle attuali norme d'esecuzione, da ricondurre principalmente al fatto che con la nuova legislazione dovranno essere eseguiti programmi di prove a campione nel quadro della vigilanza del mercato. In particolare anche il controllo dei prodotti, che necessita di prove corrispondenti, genera costi. Finora il monitoraggio del mercato è avvenuto principalmente tramite gli organi esistenti nel quadro dei loro compiti tradizionali (ad es. autorità doganali, polizia edilizia).

Nonostante il settore dei prodotti da costruzione sia estremamente complesso – anche perché i prodotti da costruzione, in quanto intermedi, non sono prodotti tipici secondo il *new approach* – è stato istituito un sistema di vigilanza del mercato reattivo e basato su controlli a seguito di determinati eventi, che fino all'entrata in vigore della LSPro rinuncia a programmi proattivi di prove a campione. Le prove a campione possono rivelarsi necessarie anche in un sistema di tal genere: tuttavia in questo contesto l'obiettivo non è istituire un sistema di vigilanza del mercato basato su prove a campione attive, bensì eseguire un confronto trasversale con altri esemplari dello stesso prodotto per stabilire se ad essere difettoso è un unico esemplare («anomalia») oppure il prodotto-tipo e in tal caso si tratta di una lacuna che costituisce una violazione della LProdC.

L'entrata in vigore della LSPro nel 2010 ha comportato effettivamente un cambio di sistema nella vigilanza del mercato: la LSPro e la relativa ordinanza di esecuzione introducono un concetto di vigilanza del mercato proattivo orientato a prove a campione, come quello applicato fino ad allora agli impianti e agli apparecchi tecnici conformemente alla LSIT, in vigore fino al 2010¹⁸⁴. Anche nel quadro del recepimento del regolamento europeo sui prodotti da costruzione, i programmi di prove a campione e i programmi annuali di vigilanza del mercato diventano indispensabili, in quanto costituiscono strumenti di controllo necessari a garantire una concorrenza funzionante e a tutelare la sicurezza e la salute della popolazione. Con il passaggio da un sistema basato su controlli a seguito di determinati eventi a un sistema proattivo, in futuro i controlli dei prodotti aumenteranno già con l'*attuale* diritto in materia di prodotti da costruzione (LProdC [2001] e LSPro)¹⁸⁵. La revisione della LProdC integra nel diritto settoriale il diritto in materia di sicurezza dei prodotti e cerca contemporaneamente un compromesso innovativo tra il sistema di vigilanza del mercato basato su controlli a seguito di determinati eventi e quello proattivo, al fine di ridurre al minimo i costi per i contribuenti. Infatti, i costi per le misure di vigilanza

¹⁸⁴ Cfr. messaggio del 25 giugno 2008 concernente la legge sulla sicurezza dei prodotti, n. 3.1, FF 2008, pag. 6513 segg.

¹⁸⁵ Nel messaggio del 25 giugno 2008 concernente la legge sulla sicurezza dei prodotti, n. 3.1, FF 2008, pag. 6513 segg. il legislatore aveva già affermato che la modifica del diritto a seguito della nuova LSPro (e non della revisione della LProdC) avrebbe comportato un onere maggiore per la vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione: «Anche un'adeguata sorveglianza del mercato nel settore dei prodotti da costruzione potrebbe comportare un onere supplementare».

za del mercato possono essere scaricati su chi immette in commercio o mette a disposizione sul mercato un prodotto, soltanto se i controlli del prodotto dimostrano che le prescrizioni legali sono state violate (variante I). Il compromesso innovativo deve essere finalizzato all'esecuzione di *programmi di prove a campione all'interno di un sistema basato su controlli a seguito di determinati eventi* tramite lo sviluppo continuo di quest'ultimo. La vigilanza del mercato basata su controlli a seguito di determinati eventi dovrebbe essere mantenuta, ma in aggiunta dovrebbe comprendere per i prodotti da costruzione del «settore armonizzato» (quindi prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione di una norma tecnica armonizzata o per i quali è rilasciata una valutazione tecnica europea) un esiguo numero annuale di programmi di prove a campione per intervenire sui prodotti difettosi scoperti a seguito di segnalazioni, incidenti e altri eventi. In questo modo si potrebbe predisporre un sistema di vigilanza del mercato orientato alle risorse efficienti ed efficaci in grado di soddisfare le esigenze della LSPro e della legislazione europea sui prodotti da costruzione. L'attuazione di tale approccio potrebbe limitare il numero e i costi dei programmi di prove a campione e dei controlli di prodotti, che si attenderebbero in mancanza della revisione della LProdC. Si prevede comunque che i costi annuali per i programmi di prove a campione si aggireranno sui 700 000 franchi¹⁸⁶.

La revisione della LProdC non ha ripercussioni finanziarie sulla vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione da parte delle autorità federali conformemente ad altre leggi federali, in particolare al diritto in materia di prodotti chimici e al diritto in materia di protezione dell'ambiente.

Sul versante dei ricavi possono risultare in misura esigua possibilità di compensazione dalla riscossione di emolumenti e multe. Occorre considerare che i ricavi della Confederazione derivano da emolumenti che possono essere riscossi per prestazioni come la designazione di organismi o la comunicazione di informazioni dei punti di contatto di prodotti da costruzione da parte dell'UFCL nonché per il rilascio di valutazioni tecniche europee da parte del Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (Empa) e per i controlli dei prodotti da costruzione nel quadro della vigilanza del mercato da parte dell'UFCL o da organismi cantonali designati o da organizzazioni specializzate. I ricavi derivanti dagli emolumenti riscossi per le prestazioni e i controlli non sono al momento quantificabili. Essi dipendono dal numero di domande per la designazione di organismi, dal numero di richieste d'informazioni da parte degli operatori economici e dalle attività di vigilanza del mercato svolte a seguito di determinati eventi.

3.1.2 Ripercussioni per il personale

L'esecuzione della LProdC è conferita all'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). Con 1,2 unità di personale ad esso assegnato, l'UFCL può oggi svolgere i compiti seguenti:

- l'implementazione del capitolo sui prodotti da costruzione dell'ARR;
- la rappresentanza dell'Amministrazione federale in seno agli organismi specializzati europei e internazionali (ad es. il comitato permanente per la costruzione secondo la direttiva europea sui prodotti da costruzione);

¹⁸⁶ Si tratta di un valore empirico basato sulle attività di vigilanza del mercato notificate negli ultimi anni.

- la designazione e la notifica di organismi di valutazione della conformità;
- la vigilanza sugli organismi di valutazione della conformità designati e notificati;
- la designazione di norme tecniche;
- la comunicazione di informazioni in caso di richieste esterne o interne alla Confederazione;
- la gestione della segreteria della Commissione dei prodotti da costruzione;
- il trattamento di segnalazioni di prodotti da costruzione difettosi.

I compiti principali dell'UFCL conformemente alla riveduta LProdC sono segnatamente:

- l'implementazione del capitolo sui prodotti da costruzione dell'ARR;
- la rappresentanza dell'Amministrazione federale in seno agli organismi specializzati europei e internazionali (ad es. il comitato permanente per la costruzione secondo la direttiva europea sui prodotti da costruzione);
- l'esecuzione della LProdC e delle relative disposizioni d'esecuzione (art. 28 LProdC);
- la designazione di atti normativi internazionali (art. 5, 6, 7, 28 LProdC);
- la designazione di organismi di valutazione della prestazione (art. 14, 15, 28 LProdC);
- la designazione di organismi di valutazione tecnica (art. 16, 28 LProdC);
- la designazione di norme tecniche (art. 11, 28 LProdC);
- la designazione dei documenti per la valutazione europea (art. 13, 28 LProdC);
- la costituzione e la gestione di un punto di contatto di prodotti da costruzione (art. 18, 28 LProdC);
- la comunicazione di informazioni in caso di richieste esterne o interne alla Confederazione (art. 28 LProdC);
- la gestione della segreteria della Commissione dei prodotti da costruzione (art. 28, 29 LProdC);
- la vigilanza del mercato della LProdC (compresi compiti di esecuzione anche relativi alla sicurezza dei prodotti, compiti di coordinamento dell'esecuzione degli organi di vigilanza del mercato, vigilanza dell'esecuzione, coordinamento con altre autorità di vigilanza del mercato in Svizzera e all'estero) (art. 19-23, 28, 30-33 LProdC).

In particolare i nuovi compiti principali nell'ambito dei punti di contatto di prodotti da costruzione e della vigilanza del mercato necessitano di risorse di personale supplementari. Occorre ulteriore personale per il passaggio a un approccio di vigilanza del mercato proattivo a seguito della LSPro nel 2010 e dei relativi programmi di prove a campione¹⁸⁷, ma anche l'approccio alla vigilanza del mercato della riveduta LProdC, che prevede l'esecuzione di *programmi di prove a campione all'interno di un sistema basato su controlli a seguito di determinati eventi*, richiede

¹⁸⁷ Nel messaggio del 25 giugno 2008 concernente la legge sulla sicurezza dei prodotti, n. 3.1, FF 2008, pag. 6513 segg. il legislatore aveva già affermato che la modifica del diritto a seguito della nuova LSPro (e non della revisione della LProdC) avrebbe comportato un onere maggiore per la vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione: «Anche un'adeguata sorveglianza del mercato nel settore dei prodotti da costruzione potrebbe comportare un onere supplementare».

una dotazione minima di personale. Bisogna istituire un posto di ingegnere per la realizzazione e la valutazione corrette dei programmi di prove a campione (anche tenendo conto dei dati da rilevare statisticamente). Rientra in questa attività anche l'esecuzione di programmi nell'interesse dei consumatori nel luogo di immissione in commercio dei prodotti da costruzione, ad esempio nei negozi di articoli per l'edilizia. Le prove a campione permettono eventualmente di individuare difetti formali o materiali dei prodotti. Questa possibilità esiste poiché i programmi devono essere concepiti come strumenti di vigilanza finalizzati a rilevare presunti punti deboli. Essi saranno quindi lanciati laddove si suppone l'esistenza di difetti. Se si constatano difetti, vengono attivate procedure formali di vigilanza del mercato che richiedono l'emanazione di decisioni. Per quest'ultimo compito occorre un posto di giurista. Inoltre, con la costituzione e la gestione di un punto di contatto di prodotti da costruzione secondo la riveduta LProdC, l'UFCL deve far fronte al fabbisogno di informazione degli operatori economici e per questo ulteriore compito ha bisogno di un posto a tempo pieno. Tale compito consiste in particolare nel comunicare informazioni sulle normative vigenti in vista dell'immissione in commercio e della messa a disposizione sul mercato, dell'incorporazione, dell'assemblaggio o dell'installazione di un determinato tipo di prodotto da costruzione.

Tutti questi compiti dell'UFCL servono a tutelare la concorrenza, eliminare gli ostacoli al commercio a garanzia di un commercio estero funzionante nonché a proteggere la popolazione. Senza una vigilanza del mercato funzionante vengono commercializzati prodotti non sicuri e pericolosi per la popolazione che vengono incorporati nelle opere di costruzione e che quindi presentano nuovamente un rischio per la popolazione e per gli utilizzatori. Oltre a ciò, la tutela della concorrenza, ovvero degli operatori economici che si comportano nel rispetto delle norme nei confronti di produttori e distributori che invece le violano, costituisce un compito statale, il cui assolvimento può eventualmente rendere necessaria l'applicazione di sanzioni penali. Una vigilanza del mercato efficace costituisce soprattutto anche una delle nuove condizioni per l'equivalenza tra la legislazione svizzera sui prodotti da costruzione e quella europea nel quadro dell'ARR.

Con l'integrazione, proposta nella variante I, del diritto in materia di sicurezza dei prodotti nella riveduta LProdC e l'attuazione di un approccio innovativo e finalizzato al risparmio delle risorse come descritto al numero 3.1.1 per la vigilanza del mercato dei prodotti da costruzione, nonché con la funzione di coordinamento e di vigilanza esercitata dall'UFCL per i punti di contatto di prodotti da costruzione può essere limitato il numero di programmi di prove a campione e di misure di vigilanza del mercato in maniera adeguata e ragionevole. In questo modo dovrebbe essere possibile eseguire i compiti sopra citati con 3 unità di personale supplementari, poiché si potrebbero sfruttare gli effetti di sinergia tra i diversi compiti di esecuzione. Nel confronto internazionale la quantità di risorse di personale richiesta è comunque molto esigua.

3.2 Ripercussioni per Cantoni e Comuni nonché per centri urbani, agglomerati e regioni di montagna

L'avamprogetto concernente la revisione della LProdC non modifica in alcun modo l'esistente ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. In linea di principio i Cantoni rimangono competenti per la regolamentazione dell'utilizzazione

di prodotti da costruzione in opere di costruzione. La competenza per le opere di costruzione spetta in alcuni casi eccezionali alla Confederazione come ad esempio per quanto riguarda le strade nazionali. Di conseguenza, in virtù della propria legislazione (generalmente secondo il diritto generale in materia di sicurezza o in materia di costruzione), i Cantoni sono competenti per la *sicurezza delle opere di costruzione*. Questa competenza riguarda anche il controllo di prodotti da costruzione incorporati in opere di costruzione, poiché tali prodotti costituiscono parte dell'opera di costruzione e sono quindi importanti nell'ambito della sicurezza di quest'ultima. L'utilizzo corretto dei prodotti da costruzione e l'utilizzo di prodotti da costruzione esenti da difetti hanno attinenza con la sicurezza delle opere di costruzione. Se è già incorporato in un'opera, il prodotto da costruzione pericoloso presenta un rischio per la sicurezza dell'opera stessa. Un prodotto da costruzione che ad esempio non soddisfa i requisiti della prestazione relativa alla sicurezza in caso d'incendio compromette l'adempimento dei requisiti di base della sicurezza in caso di incendio per l'opera di costruzione interessata. La vigilanza del mercato di prodotti da costruzione già incorporati rientra quindi nella competenza dei Cantoni (con alcune eccezioni, vedi sopra). L'obbligo di adempimento di compiti cantonali di vigilanza non viene modificato con la nuova legislazione sui prodotti da costruzione e di conseguenza non ci si attendono costi supplementari.

Dato che i principi della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni non subiranno modifiche a seguito della riveduta LProdC e dato che i Cantoni saranno competenti anche in futuro per la regolamentazione del diritto riguardante l'uso dei prodotti da costruzione e la definizione dei requisiti delle opere di costruzione, il Concordato intercantonale concernente l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio (CIOTC) dovrà eventualmente essere leggermente adeguato, affinché, in quanto complemento intercantonale del diritto federale, corrisponda alla nuova LProdC.

Con l'esecuzione della nuova LProdC non ci si attendono particolari ripercussioni per Comuni, centri urbani, agglomerati e regioni di montagna.

3.3 Ripercussioni per l'economia nazionale

3.3.1 Necessità e possibilità di intervento dello Stato

Il settore dei prodotti da costruzione è attualmente disciplinato nell'ARR concluso con l'UE. Secondo questo accordo i prodotti da costruzione fabbricati in Svizzera e accompagnati dai documenti di conformità possono circolare liberamente nell'UE e negli altri Stati dell'AELS, senza che vi siano ostacoli al commercio. Se la revisione della LProdC non porta a un'equivalenza tra la legislazione svizzera sui prodotti da costruzione e quella europea (inclusa, in senso esteso, la sicurezza dei prodotti), in questo settore di prodotti si tornerebbe alla situazione antecedente all'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio, perché il capitolo sui prodotti da costruzione verrebbe eliminato dall'ARR. Per questo motivo è necessario e obiettivamente giustificato trasporre ora il nuovo regolamento europeo sui prodotti da costruzione nel diritto svizzero in materia di prodotti da costruzione, se si vuole ristabilire l'equivalenza delle prescrizioni tecniche. Nel contempo con l'integrazione trasparente del diritto in materia di sicurezza dei prodotti da costruzione nella LProdC il settore dell'industria edilizia dovrebbe, per quanto possibile, essere sgravato dalle prescrizioni della LSPro non adeguate a questo settore.

3.3.2

Ripercussioni per gli operatori economici della catena di fabbricazione e di fornitura

Le responsabilità imposte dalla riveduta LProdC agli operatori economici della catena di fabbricazione e di fornitura (fabbricanti, importatori, distributori, mandatarî dei fabbricanti) sembrano a prima vista comportare costi supplementari. In realtà non è così, dal momento che gli obblighi esistono in gran parte già oggi. Tali obblighi devono provvedere affinché agli utilizzatori e alla popolazione non vengano trasferiti ulteriori rischi. Per questo motivo si pone la questione di quali siano gli obblighi che gli operatori economici già oggi hanno e se questi subiranno sostanziali modifiche a seguito della riveduta legislazione sui prodotti da costruzione.

(a) Obblighi dei fabbricanti:

- il fabbricante poteva immettere in commercio unicamente prodotti idonei ai sensi della LProdC (2001), anche se l'idoneità doveva essere provata da una dichiarazione di conformità ed eventualmente anche da un certificato di conformità. I documenti di conformità dovevano corrispondere alle procedure di valutazione della conformità previste nelle norme armonizzate relative ai prodotti o nei benestare tecnici europei. A tale scopo, gli organi di valutazione della conformità definiti per tali procedure dovevano essere coinvolti nella valutazione della conformità. Nella riveduta LProdC l'idoneità non costituisce più un requisito. Un prodotto da costruzione può essere immesso in commercio se il fabbricante redige una dichiarazione di prestazione per i prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione di una norma armonizzata o di una valutazione tecnica europea. Le prestazioni del prodotto sono provate tramite le procedure delle norme armonizzate o le valutazioni tecniche europee. Nelle procedure di valutazione delle prestazioni del prodotto devono essere coinvolti gli organismi notificati. Dato che è possibile ricorrere anche a procedure semplificate, gli obblighi dei fabbricanti vengono *ridotti*. A causa della crescente importanza delle specifiche tecniche armonizzate, in futuro aumenterà la domanda di organismi notificati.
- Il fabbricante deve conservare i documenti tecnici per un periodo di dieci anni. Ciò è previsto sia dalle vecchie sia dalle nuove disposizioni del diritto in materia di prodotti da costruzione.
- Il fabbricante doveva già in passato garantire la qualità delle prestazioni del prodotto mediante l'esecuzione di un controllo della produzione in fabbrica. Questo controllo comprendeva «tutte le attività pianificate e sistematiche necessarie per creare sufficiente fiducia che un prodotto da costruzione soddisfa le esigenze della pertinente specificazione tecnica» (allegati 1 e 2 OProdC (2001)). Esso include eventualmente le prove di controllo di campioni per la produzione in serie, la sorveglianza continua e i richiami di prodotti non conformi. Secondo la riveduta legislazione, il fabbricante deve provvedere attraverso procedure corrispondenti che sia garantita la costanza della prestazione del prodotto indicata nella dichiarazione di prestazione. L'obbligo del fabbricante si riferisce d'ora in poi chiaramente alla precisione, alla stabilità e all'affidabilità della prestazione dichiarata, che deve essere garantita con procedure, eventualmente con prove di

controllo di campioni, sorveglianza continua, misure correttive o richiami di prodotti.

- Secondo la LSPro il fabbricante può immettere in commercio solamente prodotti «sicuri». Egli deve dimostrare che il prodotto è stato fabbricato conformemente allo stato della scienza e della tecnica, affinché il suo impiego normale o ragionevolmente prevedibile non esponga a pericolo, o esponga soltanto a pericoli minimi, la sicurezza e la salute dei loro utilizzatori e di terzi. In virtù della riveduta LProDC il fabbricante è tenuto a certificare la sicurezza del prodotto da costruzione solo se i requisiti di sicurezza e di tutela della salute sono definiti nelle specifiche tecniche armonizzate. Nei casi in cui non deve essere redatta alcuna dichiarazione di prestazione, è sufficiente che il fabbricante garantisca la sicurezza corrispondente alle ragionevoli aspettative degli utilizzatori (appoggiandosi eventualmente a norme nazionali). Con la variante I si avrebbe un'agevolazione per il fabbricante.
- In caso di contestazioni, già oggi, secondo la LSPro il fabbricante deve esaminare con la debita cura il proprio prodotto ed eventualmente eseguire prove a campione. Questo principio è ripreso nella riveduta LProDC.
- Secondo la LSPro il fabbricante deve provvedere all'identificazione e alla tracciabilità del proprio prodotto (segnatamente designando il prodotto con il tipo, il numero di lotto o serie e indicando il proprio nome, nome commerciale o marchio e l'indirizzo). Queste disposizioni sono riprese nella riveduta LProDC.
- Secondo la LSPro il fabbricante deve allegare al prodotto le necessarie informazioni di sicurezza (comprese le avvertenze e le istruzioni per l'uso). Queste disposizioni sono riprese nella riveduta LProDC.
- Il fabbricante che ha ragione di presumere che il suo prodotto presenti rischi è tenuto, secondo la LSPro, ad adottare tutte le misure necessarie e a cooperare con le autorità di sorveglianza del mercato al fine di prevenire tali pericoli. Queste disposizioni sono riprese dalla riveduta LProDC e collegate con la necessaria conformità del prodotto da costruzione alla prestazione indicata nella dichiarazione di prestazione. Nella riveduta LProDC la dichiarazione di prestazione costituisce solo un requisito formale, poiché l'idoneità finora richiesta non è più una condizione necessaria per l'immissione in commercio. L'adempimento di questo requisito formale è tuttavia di grande importanza per la sicurezza dei prodotti e delle opere di costruzione: se la prestazione di ogni singolo prodotto da costruzione non viene indicata con informazioni stabili e affidabili nella dichiarazione di prestazione e se questa non accompagna il prodotto stesso, l'utilizzatore non potrà essere certo di quale sia la prestazione del prodotto che il fabbricante intendeva assicurare. Anche solo piccole incertezze possono comportare in questi casi enormi rischi, ad esempio se un prodotto errato viene incorporato in maniera corretta in un'opera di costruzione o se un prodotto corretto viene incorporato in maniera errata in un'opera di costruzione. Tale opera di costruzione non potrà

infatti soddisfare, o non in maniera sufficiente, i requisiti di base e può quindi provocare danni a persone (ad es. a seguito di un crollo o della mancata sicurezza in caso di incendio). La dichiarazione di prestazione nonché le istruzioni per l'uso e le informazioni sulla sicurezza che l'accompagnano devono essere equiparate alle istruzioni per l'uso o alle informazioni sulla sicurezza ai sensi del diritto in materia di sicurezza dei prodotti, poiché solo dalla dichiarazione di prestazione e dai relativi documenti di accompagnamento gli utilizzatori possono desumere, per quali scopi o in quale modo il prodotto può o deve essere utilizzato (variante I).

- Attualmente, mediante i documenti di conformità, il fabbricante prova inoltre di soddisfare determinati requisiti del prodotto (livelli di soglia). L'adempimento di questi requisiti dovrà in futuro essere provato nel quadro della dichiarazione di prestazione. Un'ulteriore agevolazione per il fabbricante concerne la possibilità di fornire in linea di massima la dichiarazione di prestazione anche in forma elettronica (i dettagli dovranno essere stabiliti dal Consiglio federale).

Gli obblighi del fabbricante possono essere riassunti come segue: gli attuali documenti di conformità secondo la LProdC (2001) e la LSProd (2010) contengono informazioni finalizzate a un utilizzo sicuro e appropriato del prodotto. La variante I prevede di alleggerire in parte questi obblighi. 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, 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.

- (b) Gli obblighi degli importatori e dei distributori: gli operatori economici a valle della catena di fornitura sono tenuti già oggi a provvedere affinché l'obiettivo principale della LProdC (2001) e della LSProd riguardo alla sicurezza possa essere raggiunto, ovvero l'uso sicuro e appropriato di un prodotto da costruzione in vista della sicurezza del prodotto stesso e dell'opera di costruzione. Conformemente all'articolo 8 capoverso 4 LSProd, per raggiungere questo obiettivo i distributori devono contribuire al rispetto dei requisiti di sicurezza e collaborare alla sorveglianza sulla sicurezza dei prodotti immessi in commercio. Gli importatori e i distributori sottostanno ai medesimi obblighi dei fabbricanti se hanno ragione di presumere che il prodotto presenti rischi e, secondo la LSProd, sono tenuti ad adottare tutte le misure necessarie e a cooperare con le autorità di sorveglianza del mercato al fine di prevenire tali pericoli (art. 8 cpv. 5 LSProd). Questi obblighi sono ripresi nella riveduta LProdC e collegati alle informazioni della dichiarazione di prestazione, poiché tali informazioni hanno una notevole rilevanza per la sicurezza (vedi sopra). Gli obblighi degli importatori e dei distributori possono quindi essere riassunti affermando che questi operatori economici non sono responsabili per la corretta redazione della dichiarazione di prestazione, ma devono comunque provvedere affinché le informazioni sui prodotti giungano all'utilizzatore del prodotto in maniera precisa, inalterata e diretta e la

conformità delle prestazioni effettive con le prestazioni dichiarate non vada persa nel loro ambito di pertinenza (ad es. durante il trasporto o nel deposito).

- (c) Gli obblighi del mandatario: questi variano a seconda del mandato da parte del fabbricante. Il fabbricante non può tuttavia scaricare sul mandatario l'obbligo di redigere la documentazione tecnica. I compiti del mandatario consistono in linea di principio nella trasmissione delle informazioni e nell'assunzione degli obblighi che il fabbricante trasferisce al mandatario per contratto.

Di conseguenza, con la revisione della LProdC non ci si attende una modifica fondamentale degli obblighi degli operatori economici. Eventualmente saranno alleggeriti gli obblighi del fabbricante. Una totale esenzione degli operatori economici dagli obblighi di trasmettere all'utilizzatore in maniera precisa, inalterata e diretta le informazioni sul prodotto contenute nella dichiarazione di prestazione, scaricherebbe in modo illecito e sproporzionato gli oneri e i rischi legati alla richiesta delle suddette informazioni da parte degli utilizzatori, sulle spalle di questi ultimi. Gli utilizzatori rispondono civilmente già oggi dell'uso errato dei prodotti da costruzione, ad esempio in caso di incorporazione di prodotti da costruzione difettosi o inappropriati in opere di costruzione. Offrire ai fabbricanti la possibilità di limitare alle indicazioni prescritte per legge le prestazioni da indicare nella dichiarazione di prestazione, produrrebbe una ripartizione iniqua delle responsabilità a danno degli utilizzatori, se questi ultimi dovessero essi stessi anche assegnare le ridotte informazioni sui prodotti al prodotto corrispondente e rispondere del rischio di un'assegnazione errata (e di un impiego errato del prodotto).

Una totale esenzione dei fabbricanti (mandatari), degli importatori o dei distributori dall'obbligo di trasmettere in maniera diretta all'utilizzatore del prodotto da costruzione le informazioni contenute nella dichiarazione di prestazione non comporterebbe per i suddetti operatori economici alcun alleggerimento importante: non appena fornisce prodotti anche nel SEE, un operatore economico svizzero deve sempre provvedere affinché la dichiarazione di prestazione accompagni il prodotto da costruzione e dimostrare sempre, in caso di presunto rischio, di aver adottato tutte le misure necessarie e cooperato con le autorità di vigilanza del mercato. Neanche una differenziazione delle misure da adottare per i prodotti che vengono esportati e per quelli che vengono distribuiti in Svizzera sarebbe utile, poiché costringerebbe soltanto gli utilizzatori in Svizzera ad assumersi unilateralmente i rischi legati a informazioni sul prodotto imprecise o mancanti e che possono mettere in pericolo la sicurezza dei prodotti o delle opere di costruzione. Con grande probabilità sussiste inoltre il rischio che i prodotti per cui non esiste alcuna informazione o solo un'informazione insufficiente possano essere incorporati solo in Svizzera e ciò ridurrebbe il livello di sicurezza sul territorio nazionale.

La soluzione proposta dalla riveduta LProdC cerca quindi un equilibrio tra gli interessi degli operatori economici della catena di fabbricazione e di fornitura e quelli degli utilizzatori (progettisti, committenti, imprenditori dei settori dell'edilizia e dell'ingegneria civile nonché dei rami accessori dell'edilizia).

3.3.3

Ripercussioni per gli operatori economici intesi come utilizzatori

Gli operatori economici intesi come utilizzatori – ovvero progettisti di un'opera di costruzione, committenti, 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 – devono essere tutelati tramite 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 alcun elenco degli obblighi per gli utilizzatori. La LProdC si focalizza sulle informazioni concernenti le prestazioni del prodotto, che sono generate dal fabbricante e che il mandatario, l'importatore e il distributore devono trasmettere in maniera precisa, inalterata e diretta all'utilizzatore del prodotto. L'utilizzatore è responsabile soprattutto civilmente della costruzione e dell'uso di un'opera. Esistono tuttavia anche limitazioni di diritto pubblico, generalmente nel diritto edilizio cantonale, per l'uso di prodotti da costruzione. Di regola le regolamentazioni cantonali possono concretizzare i requisiti di base delle opere di costruzione e prevedere per i prodotti da costruzione determinati livelli di soglia o prestazioni. Per poter ottemperare agli obblighi legali e contrattuali al di fuori della LProdC, l'utilizzatore di un prodotto da costruzione deve disporre possibilmente di tutte le informazioni relative alle prestazioni di tale prodotto. Se è il progettista di un'opera di costruzione, l'utilizzatore deve inoltre poter stabilire le corrette prestazioni del prodotto per l'uso previsto in una determinata opera di costruzione. Egli può desumere dalla dichiarazione di prestazione se un prodotto da costruzione presenta le prestazioni necessarie. Non spetta all'utilizzatore dover reperire altrove le informazioni disponibili su un determinato prodotto da costruzione. Gli operatori economici della catena di fabbricazione e di fornitura devono corredare il prodotto di queste informazioni come le «Istruzioni per l'uso», eventualmente in forma elettronica, affinché l'utilizzatore possa decidere se il prodotto è adatto all'uso previsto e se rispetta le eventuali disposizioni legali sui livelli di soglia. Qualora l'informazione sulle prestazioni del prodotto contenuta nella dichiarazione di prestazione fosse separata dal prodotto, perché ad esempio tale dichiarazione manca al momento della fornitura del prodotto, l'utilizzatore dovrebbe cercare autonomamente quali sono le prestazioni del prodotto fornito, se il prodotto è adatto all'uso previsto e se rispetta le disposizioni legali relativi ai livelli di soglia, prima di poterlo incorporare in una determinata opera di costruzione. In tal modo l'utilizzatore si assumerebbe il rischio di un impiego errato o dell'utilizzo di un prodotto errato anche nel caso in cui non dispone di informazioni sufficienti relative alle prestazioni del prodotto, nonostante che tali informazioni siano in realtà disponibili. Con grande probabilità, nella prassi gli errori nell'utilizzazione di un prodotto da costruzione comportano un rischio per i proprietari e gli utilizzatori di opere di costruzione. Per questo motivo gli obblighi degli operatori economici della catena di fabbricazione e di fornitura devono essere definiti in maniera trasparente nel diritto in materia di prodotti da costruzione. Inoltre, una vigilanza del mercato efficace dovrebbe provvedere affinché le informazioni contenute nella dichiarazione di prestazione siano affidabili.

3.3.4 Ripercussioni per gli organismi notificati autorizzati a valutare e verificare la costanza della prestazione

Nella riveduta legislazione sui prodotti da costruzione, gli attuali organi di valutazione della conformità devono offrire ai fabbricanti una prestazione paragonabile a quella fornita attualmente: a seconda del sistema di valutazione e verifica della costanza delle prestazioni applicabile previsto dalle norme armonizzate e dei documenti per la valutazione europea, essi devono valutare e verificare i prodotti, sorvegliare e certificare il controllo della produzione in fabbrica nonché certificare i prodotti. Poiché (con possibilità di eccezioni) per i prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione di una norma armonizzata o che vengono valutati sulla base di una valutazione tecnica europea, il fabbricante è tenuto a redigere una dichiarazione di prestazione, è prevedibile che in futuro la domanda di organismi notificati che assumono la funzione di parte terza indipendente aumenti notevolmente. Secondo la riveduta LProdC, gli attuali organi di valutazione della conformità devono essere nuovamente designati e notificati conformemente alle regolamentazioni rivedute.

3.3.5 Ripercussioni per l'economia generale

Senza il recepimento del regolamento europeo sui prodotti da costruzione, non è adempiuta la condizione secondo cui l'equivalenza della legislazione svizzera permette la prosecuzione del capitolo sui prodotti da costruzione dell'ARR. Se questo capitolo non figurasse nell'ARR, il principio «Cassis de Dijon», che è previsto dalla LOTC applicabile a titolo sussidiario, sarebbe valido anche per tutti i prodotti da costruzione senza reciprocità contrattuale nei confronti degli Stati dell'UE e del SEE. Di conseguenza, i prodotti da costruzione legalmente commerciabili 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 quindi 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 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 produzione 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.

3.4 Ripercussioni per la società

La riveduta LProdC ha ripercussioni positive sulla salute e sulla sicurezza delle persone in Svizzera: nella variante I la sicurezza dei prodotti viene concretizzata a livello di prodotti e mediante la documentazione prescritta dalla LProdC (dichiarazione di prestazione e informazioni sulla sicurezza) può essere provata in maniera comprensibile agli utilizzatori di prodotti da costruzione. Indicazioni sui prodotti

chiare e comparabili permettono soprattutto agli utilizzatori di realizzare opere di costruzione sicure.

Con il nuovo requisito di base n. 7 per le opere di costruzione relativo all'uso sostenibile delle risorse naturali, è possibile promuovere le costruzioni sostenibili anche quale parte della «Strategia per lo sviluppo sostenibile» del Consiglio federale. Per l'adempimento di questo requisito delle opere di costruzione, gli organi di normalizzazione dovranno sviluppare caratteristiche del prodotto e integrarle nelle norme armonizzate; in relazione a tali caratteristiche è poi possibile dichiarare le prestazioni dei prodotti. Con prodotti sostenibili si possono quindi realizzare anche opere di costruzione più sostenibili.

3.5 Ripercussioni per l'ambiente

La riveduta LProdC non determina un abbassamento degli standard ambientali in Svizzera. Al contrario: per quanto attiene all'emissione di sostanze pericolose dai prodotti da costruzione, le specifiche tecniche armonizzate dovranno essere continuamente completate e migliorate affinché la dichiarazione di prestazione possa documentare meglio e in modo comparabile a livello europeo questo aspetto. Secondo la riveduta LProdC possono essere stabiliti livelli di soglia anche per questo settore. In merito all'aspetto della sostenibilità vedi anche il numero 3.4.

3.6 Ripercussioni per la politica estera

La prosecuzione dell'ARR nel settore dei prodotti da costruzione, che è l'obiettivo della riveduta LProdC, non ha solo una notevole importanza economica, bensì anche un effetto positivo per la politica estera della Svizzera: la via bilaterale delle relazioni con l'UE può essere in tal modo rafforzata, la posizione negoziale della Svizzera è garantita a livello contrattuale. La prosecuzione del capitolo sui prodotti da costruzione dell'ARR non richiede inoltre un'estensione istituzionale degli accordi bilaterali.

4 Programma di legislatura

La revisione totale della legge sui prodotti da costruzione è annunciata nel programma di legislatura 2011-2015.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La legge dell'8 ottobre 1999 sui prodotti da costruzione si fondava sull'articolo 94 capoversi 2, 95, 97 e 101 della nuova Costituzione federale. Questi articoli della Costituzione federale continuano a costituire una base costituzionale sufficiente per la legge sui prodotti da costruzione.

In virtù di tali disposizioni costituzionali, la Confederazione ha una vasta competenza per regolamentare l'immissione in commercio e la messa a disposizione sul mercato di prodotti da costruzione. Essa può fissare i requisiti delle opere di costruzione (fatta eccezione ad es. per le strade nazionali) solo se la definizione di tali requisiti non rientra nell'ambito di competenza dei Cantoni. Questa ripartizione federale delle competenze non deve essere modificata con il progetto.

5.2 Rapporto con il diritto europeo e con gli obblighi internazionali della Svizzera

Con la revisione totale della LProdC vengono recepiti in maniera autonoma il regolamento (UE) n. 305/2011 sui prodotti da costruzione nonché il regolamento (CE) n. 765/2008 sull'accreditamento e sulla vigilanza del mercato (vedi sopra n. 1.6.). In questo modo bisogna raggiungere l'obiettivo di una legislazione eurocompatibile riconosciuta come equivalente nell'ARR.

La legge sui prodotti da costruzione è applicabile in maniera unitaria ai prodotti da costruzione fabbricati in Svizzera e all'estero. Se per i prodotti da costruzione sono previsti requisiti posti dal diritto procedurale o materiale, tali procedure e requisiti concernenti le prestazioni del prodotto si applicano in maniera identica a tutti i prodotti da costruzione e indipendentemente dalla loro provenienza. In questo modo il progetto è in linea con gli impegni assunti dalla Svizzera nel quadro dell'OMC.

5.3 Delega di competenze legislative

Il progetto conferisce al Consiglio federale un'ampia facoltà di disciplinare in disposizioni d'esecuzione i dettagli tecnici secondo la LProdC (art. 34). Alcune disposizioni contengono ulteriori deleghe:

- articolo 3 capoversi 3 e 4: requisiti di base delle opere di costruzione;
- articolo 7 capoversi 3 e 4: prestazioni del prodotto da indicare nella dichiarazione di prestazione;
- articolo 5 capoversi 3 e 4: procedura di valutazione e verifica della costanza della prestazione;
- articolo 7 capoverso 6: contenuto della dichiarazione di prestazione e modalità con cui è messa a disposizione;
- articolo 9 capoversi 1 e 4: prescrizioni per gli operatori economici, adeguamento del termine;
- articolo 11: contenuti e designazione delle norme armonizzate;
- articolo 12 capoverso 3: obblighi dell'organismo di valutazione tecnica nella procedura per il rilascio di un documento per la valutazione europea nonché contenuti della valutazione tecnica europea;
- articolo 13 capoverso 2: requisiti del documento per la valutazione europea;
- articolo 14 capoverso 3, articolo 16 capoversi 2 e 7, articolo 18 capoverso 3: organismi notificati, organismi di valutazione tecnica e punti di contatto di prodotti;
- articolo 28 capoverso 4: conferimento di compiti di vigilanza del mercato a servizi cantonali o ad altre organizzazioni qualificate;
- articolo 29: Commissione dei prodotti da costruzione;
- articolo 32: finanziamento dell'esecuzione;
- articolo 37 capoverso 2: entrata in vigore della legge.

Inoltre l'UFCL deve poter designare gli atti normativi internazionali che definiscono le classi di prestazione (*art. 6 cpv. 1 lett. a LProdC*) o che attribuiscono ai prodotti determinate classi di prestazione (*art. 6 cpv. 1 lett. b LProdC*).

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.