

**Il futuro Regolamento sui prodotti da
costruzione (CPR)
e il nuovo requisito
“utilizzo sostenibile delle risorse naturali”:
opportunità e implicazioni per le future norme
armonizzate**

Sostenibilità in Europa

Criteri base

Strategia di Lisbona – Strategia per la sostenibilità

Nulla che sia ecologicamente sbagliato può essere economicamente giusto

Rafforzare le capacità competitive e di innovazione dell'industria eliminando ogni ostacolo soprattutto per PMI

Incrementare livello qualitativo su due fronti:
tecnologia e norme

Le iniziative

Nel Dicembre 2006, il Consiglio Competitività del PE ha chiesto alla Commissione Europea:

- di presentare iniziative sui Lead Markets (Mercati Guida) per favorire l'emergere di quelli ad alto valore economico e sociale;
- di individuare settori in cui azioni concertate delle parti coinvolte possano accelerare lo sviluppo senza interferire con le dinamiche concorrenziali

Le iniziative

Lead Markets

Identificati inizialmente sei mercati che dispongono di solide basi industriali e tecnologiche in Europa, che rispondono ai bisogni dei potenziali clienti e che necessitano, più di altri, della creazione di condizioni favorevoli attraverso interventi pubblici:

- Sanità on line
- Tessili di protezione
- Bioprodotti
- **Costruzione**
- Energie rinnovabili
- Riciclaggio

Le iniziative

Strumenti d'intervento

Piani tematici d'implementazione ed impiego di

Strumenti principali

- ▶ Legislazione
- ▶ Appalti pubblici
- ▶ Standardizzazione, etichettatura, certificazione

Strumenti complementari

- Servizi di sostegno a imprese e innovazione, formazione e comunicazione
- Supporto e incentivi finanziari

Mercato Costruzioni

Rappresenta il 10% del PIL e il 7% della manodopera

Edifici assorbono la quota maggiore del consumo finale totale di energia UE (42%) e producono circa il 35% delle emissioni di gas a effetto serra

Mercato della costruzione sostenibile copre aspetti ambientali (app. elettrici, impianti riscaldamento), salute utenti (qualità aria negli edifici), benessere (autonomia anziani)

Frazionamento del mercato, struttura locale delle imprese, insufficiente coordinamento della regolamentazione a livello UE e, soprattutto, a livello nazionale impongono oneri che condizionano fortemente il mercato della costruzione sostenibile

Il contesto della proposta CPR

Programma triennale di semplificazione (Ottobre 2005) come parte della “*Better Regulation: Simplification Strategy*”: alleggerire legislazione, facilitarne l'applicazione, renderla più effettiva, preservare obiettivi politici comunitari.

Nel Febbraio 2008 (OJEU 13 Agosto 2008):

New Legislative
Framework
(Package)

Regolamento che stabilisce come si applicano le regole tecniche nazionali ai prodotti legalmente immessi sul mercato di un altro Stato Membro (**Mutuo Riconoscimento**)

Regolamento che stabilisce requisiti per **accreditamento** e **sorveglianza** mercato riguardante l'immissione sul mercato dei prodotti

Decisione che stabilisce il quadro di riferimento comune per immissione sul mercato dei prodotti

Nel Maggio 2008 (in esame al Consiglio e PE):

Regolamento che stabilisce condizioni armonizzate per immissione sul mercato dei prodotti da costruzione (sostituzione Direttiva 89/106/CEE)

Elementi del Nuovo Approccio

- Accreditamento
- Sorveglianza del mercato
- Organismi notificati
- Ruolo e significato della marcatura CE
- Definizioni comuni
- Obblighi comuni

Perchè due strumenti legislativi?

REGOLAMENTO

- copre aspetti **non ancora inclusi** nella legislazione **settoriale** (accreditamento, sorveglianza mercato, ecc.)
- fornisce elementi comuni per agevolare il mercato interno

DECISIONE

- copre aspetti **già inclusi** nella legislazione **settoriale** (notifiche, clausole salvaguardia, meccanismi, ecc.)
- ma**
- alcuni settori possono deviare in base a loro specificità

Scopo del pacchetto

➤ **Accreditamento**

➡ nessuna esclusione

➤ **Sorveglianza del mercato**

➡ esclusione per: cibo, alimentazione, prodotti di origine umana, prodotti viventi agricoli e animali, ecc. (Reg. Art. 13)

➤ **Altri settori**

➡ Leggi speciali o adattamento specifico dei principi comuni (moduli inclusi): apparecchi medicali, prodotti da costruzione, attrezzature marine, ecc.

Obiettivo CPR

- Assicurare che le informazioni riguardanti le prestazioni dei prodotti da costruzione siano affidabili, attraverso la definizione di un linguaggio tecnico comune che deve essere usato:
 - dai produttori quando immettono i prodotti sul mercato;
 - dalle autorità pubbliche quando stabiliscono requisiti tecnici delle opere che influenzino, direttamente o indirettamente, i prodotti in esse impiegati.
- Il linguaggio tecnico comune è definito dalle specifiche tecniche armonizzate:
 - norma armonizzata (hEN)
 - European Assessment Document (EAD)elaborate nell'ambito del Regolamento

Specificità rispetto al Nuovo Approccio

- I prodotti da costruzione sono prodotti intermedi destinati ad essere incorporati nelle opere.
- Il concetto di “**sicurezza**” o di “**interesse generale**” si applica ai prodotti da costruzione solo nella misura in cui essi contribuiscono al soddisfacimento dei requisiti delle opere in cui sono incorporati.
- Il “**Nuovo Approccio**” non è lo strumento legislativo appropriato per assicurare la libera circolazione e l’uso dei prodotti da costruzione, ma il Regolamento riprende taluni aspetti del nuovo quadro di riferimento legislativo (es.: criteri per la notifica degli organismi di terza parte - disposizioni di sorveglianza del mercato).

Specificità rispetto al Nuovo Approccio

- **Significato della marcatura CE:** attesta che le informazioni che accompagnano il prodotto sono state ottenute in conformità al Regolamento e devono essere considerate accurate e affidabili.
- **Sistema di attestazione delle prestazioni dichiarate:** i moduli proposti dal Nuovo Approccio non possono essere applicati al settore delle costruzioni senza sostanziali adattamenti.

Problemi identificati

- necessità di un **quadro legislativo armonizzato** senza il quale il Mutuo Riconoscimento sarebbe non risolutivo.
- **bisogno di chiarezza** sui fondamentali della CPD: approccio generale (prestazionale contro prescrittivo; Nuovo Approccio contro altro), significato e status (obbligatorio o volontario) marcatura CE, accettazione marcatura CE da parte delle autorità nazionali, ruolo di hEN ed ETA.
- **bisogno di semplificazione**: sistemi AoC semplificati e ridotti. - Marcatura CE via ETA necessaria, ma procedure di rilascio alleggerite. – Eliminazione Guide ETA. – Mantenimento opzione "NPD", ma definita come mezzo per semplificare l'applicazione ed evitare alle imprese costi non necessari.

Problemi identificati

- Preoccupazione per i potenziali specifici effetti della revisione su piccole e medie imprese. Le modifiche della CPD non devono influenzare negativamente l'attività commerciale.
- Enfasi sul bisogno di appropriato trattamento di prodotti "non in serie".
- Necessità di incremento credibilità del sistema mediante incremento dell'armonizzazione di procedure e criteri per designazione da parte delle autorità nazionali, di organismi notificati e migliore coordinamento dei meccanismi di sorveglianza del mercato.

Risposta ai problemi identificati

→ **Necessità di chiarezza**

- precisa definizione scopo;
- precise definizioni individuali;
- significato specifico marcatura CE dei prodotti da costruzione;
- ruolo specificazioni tecniche basate sul concetto di prestazione;
- obbligatorietà marcatura CE per dichiarare le prestazioni dei prodotti coperti da norme armonizzate, **ma carattere volontario delle norme offrendo a produttori la strada alternativa del Benestare Tecnico Europeo per la marcatura CE.**

Risposta ai problemi identificati

→ Rafforzamento della credibilità

- Seguendo il nuovo quadro legislativo: introduzione di nuovi e più severi criteri per la notifica di organismi di terza parte che intervengono nella valutazione e verifica della costanza delle prestazioni (**Performance Assessment Body - PAB**);
- Analogamente: introduzione di severi criteri per la designazione di organismi di ETA (**Technical Assessment Body - TAB**) in settori specifici;
- Adozione delle disposizioni di salvaguardia previste dal pacchetto legislativo orizzontale.

Risposta ai problemi identificati

→ Necessità di semplificazione

- misure semplificate per la marcatura CE che riducano i costi per le PMI e per le microimprese nel caso di prodotti non influiscano sulla sicurezza;
- specifiche misure semplificate per prodotti individuali e non di serie;
- chiarimento e semplificazione procedure ETA (European Technical Assessment);
- introduzione nelle specifiche tecniche di metodi meno onerosi delle prove (es.: metodi di calcolo, descrittivi);
- introduzione nelle specifiche tecniche di classi per facilitare l'uso del concetto “*senza prove*” e “*senza ulteriori prove*”;

Risposta ai problemi identificati

→ Necessità di semplificazione

- introduzione dello strumento “*Specific Technical Documentation*” (STD) per facilitare condivisione (*sharing*) di risultati di prova condotti da terza parte e trasferimento risultati di prova in cascata (*cascading*), dalle fasi produttive a monte, verso quelle di processo a valle, o da un detentore/progettista di un sistema costruttivo ad un assemblatore.

Sintesi della proposta

→ Misure di specifica applicazione

- prodotti individuali: possibilità di utilizzo di STD da parte di ogni produttore, ma in particolare da parte di PMI, microimprese e artigiani;
- microimprese: possibilità di sostituire il sistema di verifica della costanza di prestazioni con STD senza l'intervento di organismi di terza parte, tranne che per prodotti con importante ruolo nella sicurezza delle opere;

Sintesi della proposta

→ Misure di specifica applicazione

- ETA:

- ▶ via per la marcatura CE, **opzionale a hEN, può essere rilasciato anche se esiste hEN (scelta del produttore)**;
- ▶ introduzione criteri valutazione competenza tecnica e settoriale dei TAB;
- ▶ attuali strade ETAG – CUAP sostituite da via semplificata (EAD);
- ▶ possibilità di intervento del produttore nella preparazione di EAD e trasparenza su costi e tempi della procedura;
- ▶ riduzione tempi per EAD da attuali 14.5 (via CUAP) e 24 (via ETAG) mesi a 4.5 mesi.

Obblighi SM - Generali

- ☞ Obbligo costituzione di “Product Contact Points” comunicando riferimenti a EC e SM.
- ☞ Obbligo designazione autorità di notifica comunicando a EC procedure nazionali di valutazione e notifica degli organismi di terza parte.
- ☞ Obbligo notifica a EC e SM degli organismi autorizzati a compiti di terza parte
 - Obbligo accettazione certificati e rapporti rilasciati da organismi accreditati per specifico settore di valutazione della conformità.
 - Obbligo invio rapporto annuale sul funzionamento del MR a EC.
 - Obbligo di fornire, su richiesta, ogni informazione riguardante le basi delle notifiche e il perdurare della competenza degli organismi a EC.
 - Obbligo adozione misure per trasferimento dossier ad altro organismo in caso di ritiro, limitazione o sospensione di notifiche o per cessata attività dell'organismo. ²³

Obblighi SM - Accreditamento

- ☞ Obbligo conferimento status “pubblica autorità” all’organismo di accreditamento, se tale attività non è direttamente condotta dall’autorità pubblica.
- ☞ Obbligo di assicurare risorse finanziarie e umane all’organismo nazionale di accreditamento.
- Costituzione unico organismo nazionale di accreditamento. – In alternativa, obbligo di ricorso ad organismo di accreditamento di altro SM con obbligo di informarne EC e altri SM.
- Obbligo di fornire prove documentate a EC dell’avvenuta verifica competenza di organismi notificati, se non è previsto accreditamento.
- Obbligo adozione procedure di gestione di appelli contro decisioni di accreditamento o mancato accreditamento.

Obblighi SM - Accredитamento

- Obbligo adozione azioni correttive del mancato rispetto da parte dell'organismo di accredитamento, dei requisiti previsti, con obbligo informazione a EC.
- Obbligo monitoraggio periodico dell'organismo nazionale di accredитamento tenendo conto dei risultati della "*peer evaluation*".
- Obbligo di assicurare la partecipazione alla "*peer evaluation*" dell'organismo nazionale di accredитamento.
- Obbligo riconoscimento equivalenza servizi e accettazione certificati di accredитamento di organismi di accredитamento positivi alla "*peer evaluation*".
- Obbligo di informare EC e organismo europeo di accredитamento circa riferimenti e settori intervento dell'organismo nazionale di accredитamento.

Obblighi SM - Sorveglianza



Obbligo di organizzare e condurre la sorveglianza del mercato:

infrastrutture e programmi che assicurino l'effettiva adozione di misure per ogni categoria di prodotti coperti da legislazione comunitaria.

- Obbligo di informare EC circa riferimenti e settori di competenza dell'autorità nazionale di sorveglianza del mercato.
- Obbligo di assicurare che il pubblico disponga di informazioni circa esistenza, responsabilità, identità, modalità di contatto dell'autorità di sorveglianza del mercato.
- Obbligo di appropriati meccanismi di comunicazione e coordinamento tra le autorità di sorveglianza del mercato.
- Obbligo di stabilire adeguate procedure per:
 - seguire reclami o rapporti su aspetti legati a rischi provocati da prodotti coperti da legislazione comunitaria;
 - monitorare incidenti e danni alla salute causati da prodotti coperti da legislazione comunitaria;
 - verificare effettiva applicazione di misure correttive;
 - seguire conoscenze scientifiche e tecniche riguardanti gli aspetti di sicurezza.

Obblighi SM - Sorveglianza

- Obbligo di attribuire i necessari poteri, risorse e informazioni all'autorità di sorveglianza del mercato per l'esecuzione dei relativi compiti secondo il principio di proporzionalità.
- Obbligo di stabilire, implementare e aggiornare periodicamente programmi di sorveglianza del mercato.
- Obbligo di revisione e valutazione periodica del funzionamento delle attività ispettive comunicando i risultati a EC e SM, rendendoli disponibili al pubblico.
- Obbligo di proporzionate misure di richiamo, ritiro o non immissione sul mercato di prodotti che presentino seri rischi, informando EC.
- Obbligo di assicurare efficienti misure di cooperazione e scambio di informazioni sui programmi di sorveglianza e sui prodotti che presentano rischi tra l'autorità nazionale e quelle degli altri SM, EC e le Agenzie Comunitarie.

Obblighi SM - Sorveglianza

- Obbligo di assicurare la partecipazione dell'autorità di sorveglianza alle attività di cooperazione con EC.
- Obbligo di assicurare la corretta implementazione del regime di governo della marcatura CE e di stabilire proporzionate sanzioni per le infrazioni.
- Obbligo di presumere accurata e stabile la dichiarazione delle prestazioni del produttore.
- Obbligo di non introdurre misure nazionali o ritirare ogni riferimento a marchi di conformità diversi da marcatura CE.
- Divieto di proibire o impedire sul proprio territorio la disponibilità o l'uso di prodotti marcati CE se i requisiti di tale uso corrispondono alle prestazioni dichiarate.
- Obbligo di assicurare che l'uso di prodotti non sia impedito da regole o condizioni imposte da organismi pubblici o privati che agiscono come organismi pubblici o sulla base di posizioni di monopolio, se requisiti di tale uso corrispondono alle prestazioni dichiarate.

Obblighi SM – Prodotti da costruzione

- ☞ Obbligo di notificare organismi di terza parte (PAB) con compiti di verifica della costanza di prestazione a EC e SM.
- ☞ Obbligo di designare l'autorità di notifica responsabile per stabilire ed attuare procedure di valutazione e notifica di organismi di terza parte.
- Obbligo di assicurare che i Product Contact Points forniscano anche informazioni su regole tecniche e disposizioni regolamentari applicabili nel territorio a incorporamento, assemblaggio o installazione dello specifico prodotto.
- Obbligo di comunicare riferimenti e specifica area di prodotti di eventuali TAB a EC e SM.
- Obbligo di comunicare a EC e SM procedure di valutazione e monitoraggio TAB ed ogni relativa variazione.
- Obbligo di assicurare che TAB contribuiscano all'organismo che li raggruppa con risorse finanziarie ed umane.

Obblighi SM – Prodotti da costruzione

- Obbligo di informare EC e SM circa procedure nazionali di valutazione, notifica, monitoraggio di organismi di terza parte.
- Obbligo di assicurare che organismi notificati partecipino al lavoro dei gruppi direttamente o attraverso rappresentanti.
- Obbligo di informare EC e SM circa misure adottate in relazione a conoscenza di non-conformità di prodotti.
- Obbligo di assicurare adozione misure restrittive es.: ritiro prodotti non conformi.
- Obbligo di richiedere all'operatore economico adozione di disposizioni tali da assicurare la cessazione di rischio, il ritiro o il richiamo di prodotti per i quali SM sia venuto a conoscenza di rischi per salute e sicurezza delle persone. - Informazione obbligatoria a EC e SM.
- Obbligo di adottare disposizioni previste per la formale non conformità.

Impatto su future specifiche tecniche

Le norme armonizzate dovranno, ove possibile:

- prevedere metodi meno onerosi delle prove (ad es: calcolo o metodi descrittivi) per valutare le prestazioni dei prodotti in relazione alle loro caratteristiche essenziali;
- prevedere controllo interno di produzione (FPC) che tenga conto delle specifiche condizioni del processo di fabbricazione del prodotto
- prevedere l'introduzione di classi tecniche per agevolare l'uso del concetto “without testing” e “without further testing”.

Introduzione del Requisito Essenziale “Uso sostenibile delle risorse naturali” che permette agli SM (se intendono regolamentare in materia), di prevedere disposizioni che permettano alle opere di essere progettate, costruite e demolite in modo da assicurare la sostenibilità dell'uso delle risorse naturali in termini di

- riciclabilità di opere, materiali e parti dopo demolizione;
- durabilità delle opere;
- impiego nelle opere di materie prime e secondarie compatibili con l'ambiente

Tempistica

Adozione PE e Consiglio: 2009 (slitta se adozione dopo elezioni)

Applicabilità generale: metà 2011

Alcune parti: 1 Luglio 2011

Disposizioni transitorie previste

Grazie dell'attenzione