



R.ETE.

IMPRES E ITALIA

Senato della Repubblica

13^a Commissione

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 402 “Schema di decreto legislativo recante adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 305/2011 che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la direttiva 89/106/CEE”

Audizione

11 aprile 2017

Nella logica della corretta applicazione, sul territorio, delle norme che regolano la commercializzazione dei prodotti da costruzione, si accoglie con favore la proposta dello schema legislativo che potrebbe rappresentare l'occasione buona per meglio regolamentare il mercato dei prodotti da costruzione, per varare gli organismi di controllo anche in opera, per stimolare il mondo produttivo a mettersi in regola.

In questi anni di marcatura CE non si è avuta, concretamente, traccia di controlli mettendo in difficoltà chi con fatica si è messo in regola e creando una evidente disparità di trattamento sul mercato a tutto vantaggio di chi in regola non è.

Molte categorie di costruttori (opere metalliche, serramenti, cancelli, chiusure oscuranti, solo per citarne alcuni) in questi anni hanno fatto un investimento notevole per raggiungere gli standard di processo e di sicurezza richiesti dalle norme che, attraverso la formazione, la creazione di reti d'impresa consentisse loro di gestire il meccanismo della marcatura CE.

Nell'ambito delle PMI rientrano molte delle 35 aree di prodotto previste dall'allegato IV del Regolamento 305/2011 quali a titolo di esempio:

- materiali da impiegare nell'edilizia (accessori per la copertura del tetto, adesivi per tegole, miscele per calcestruzzo o stucco, pannelli a base di legno, elementi per muratura, prodotti in pietra naturale);
- strutture in legno (elementi di legno massiccio a sezione rettangolare e lamellare);
- facciate continue;
- carpenteria metallica (cancelli, parapetti, ringhiere, scale, travi);
- finestre, porte esterne pedonali, serramenti doppi e accoppiati;
- chiusure oscuranti (tende esterne, persiane);
- porte e cancelli industriali, commerciali e da garage;
- prodotti in vetro piano.

Per rispettare i requisiti prestazionali e di sicurezza richiesti dalle norme le imprese devono in molti casi sottoporre i prodotti a prove presso i laboratori

abilitati sostenendo costi che inevitabilmente vanno ad incidere sul prodotto e fanno sì che l'impresa che adempie alle prescrizioni della norma, marcando CE i propri prodotti, possa essere svantaggiata sul mercato rispetto ad una impresa che non appone la marcatura.

Per i suddetti motivi si accoglie quindi con favore sia l'individuazione delle procedure per la vigilanza sul mercato dei prodotti da costruzione, sia l'introduzione di un sistema sanzionatorio che, tenendo in adeguata considerazione le attività rispettivamente svolte dagli operatori economici nelle diverse fasi della filiera e la loro effettiva capacità di incidere sugli aspetti relativi alle caratteristiche, alla qualità e alla sicurezza del prodotto premiano gli sforzi fatti anche nella direzione di salvaguardare il cliente finale.

Tutto ciò premesso non possiamo non rilevare, però, che il quadro sanzionatorio risulta eccessivamente penalizzante, in particolar modo per le situazioni riguardanti i manufatti non strutturali/non antincendio. Per i manufatti che abbiano implicazioni strutturali o antincendio, si condivide, invece, la severità prevista dal sistema sanzionatorio introdotto.

In particolare nel settore delle costruzioni metalliche è opportuno chiarire che la quasi totalità delle imprese artigiane opera nei settori della carpenteria leggera attraverso la realizzazione di manufatti quali cancelli, parapetti, ringhiere, nella stragrande maggioranza rivolti al mercato dei privati. Queste imprese sono quasi interamente MPMI.

Le sanzioni previste risultano a tale proposito eccessive in particolare con l'introduzione della sanzione penale dell'arresto, che si ritiene assolutamente sproporzionato nelle situazioni prospettate dalla norma.

In moltissimi casi le violazioni sono puramente formali, documentali, derivabili non da mala fede, ma da mere dimenticanze o banali errori formali.

In merito a tali violazioni si fa poi presente che il testo del Regolamento europeo non prevede l'automatismo della sanzione, ma contempla, al contrario, una notifica preliminare (vedi Art.59 comma 1) e, solo nel caso in cui la violazione permanga, contempla la messa in atto di idonee procedure volte a limitare o ad interdire

l'immissione sul mercato dei prodotti. Per inciso si ricorda che, peraltro, il predetto Regolamento prevede una notifica preliminare anche in caso di violazioni sostanziali (vedi artt. 56, 57 e 58), un'attività di adeguamento svolta da parte del fabbricante, e solo nei casi necessari e gravi il ritiro dal mercato o il richiamo senza che ciò comporti sanzioni economiche.

Inoltre, affinché l'applicazione delle sanzioni possa essere effettivamente graduata in relazione al livello di responsabilità che grava su ciascun attore della filiera, sarebbe necessario distinguere la posizione di quegli operatori che, prima di commercializzarlo, intervengono sul prodotto (manipolandolo o mischiandolo con altri prodotti) rispetto a quella di chi si limita ad acquistare un prodotto confezionato dal produttore o da un fornitore per poi rivenderlo. In questo caso è evidente come le due condotte richiamate hanno diversa capacità di incidere sulla sicurezza del prodotto cui, pertanto, dovrebbero corrispondere diversi livelli di responsabilità. Una previsione in tal senso è già presente nell'ordinamento italiano all'art. 17 D.Lgs. 204/2015, che come il provvedimento in oggetto, disciplina l'apparato sanzionatorio di un regolamento europeo in materia di prodotti cosmetici. Una simile previsione anche nel settore dei materiali edili, pertanto, sarebbe a maggior ragione giustificata se si considera che in materia di cosmetici è attribuito rilievo decisivo ad un bene primario quale quello della tutela della salute pubblica.

Alla luce di quanto sopra si ritiene opportuno:

- ridimensionare il sistema sanzionatorio eliminando la pena dell'arresto e dimezzando le sanzioni pecuniarie prospettate per i prodotti e per i materiali che **non** sono destinati ad un uso strutturale e ad un uso antincendio;
- adottare di preferenza le sanzioni previste dal Regolamento europeo in luogo di sanzioni economiche;
- prevedere, in caso di meri errori formali, la possibilità di adeguamento della documentazione da parte del fabbricante prima di procedere a qualsiasi tipo di sanzione, e solo in caso la violazione permanga di mettere in atto le

procedure idonee a limitare e/o interdire l'immissione nel mercato del prodotto;

- esplicitare l'esclusione della responsabilità del distributore che detiene, pone in vendita o, comunque, distribuisce ad un utente professionale e non, prodotti e materiali da costruzione, qualora la mancata rispondenza alle prescrizioni della legge riguardi i requisiti intrinseci e/o la composizione dei prodotti sul modello di quanto previsto dall'art. 17 del Decreto legislativo 4 dicembre 2015 n. 204 (disciplina sanzionatoria per violazioni in materia di prodotti cosmetici).

Richiamiamo, ancora, un aspetto che non va sottovalutato e che riguarda il ruolo del committente: considerato che in questi anni in cui il sistema della marcatura ha operato senza un regime sanzionatorio i committenti hanno avuto una grossa responsabilità in quanto ne hanno approfittato, scegliendo spesso fornitori non certificati o addirittura sconosciuti che hanno introdotto nel mercato manufatti non in regola con le prescrizioni regolamentarie ed inoltre spesso non sicuri.

Alla luce di questo occorrerebbe introdurre in norma una formula che preveda una qualche forma di corresponsabilità dei committenti.

All'art. 5, comma 1, dello schema di decreto sembra intendersi che il produttore debba redigere la "dichiarazione di prestazione" solo al termine del periodo di coesistenza di una norma armonizzata. In realtà il produttore può (e capita spesso, per svariati motivi) redigere la dichiarazione anche durante il periodo di coesistenza.

Inoltre, nel caso di revisione, sulla nuova norma è sempre previsto il periodo di coesistenza, anche se era già scattato l'obbligo di adempiere a seguito dell'applicazione della precedente versione della stessa norma; questa situazione può creare problemi ai produttori ed andrebbe pertanto prevista l'eccezione, e inserito l'obbligo per il produttore di marcare secondo la precedente norma durante il periodo di revisione della nuova norma (questo è ciò che normalmente avviene sul mercato, tra l'altro).

All'art. 6, comma 2, laddove la norma prevede che le Amministrazioni competenti, mediante decreto interministeriale, "possono elencare" le prestazioni dei prodotti e le relative caratteristiche essenziali, sarebbe opportuno modificare la formula possibilistica con la formula obbligatoria "debbono elencare". Ciò faciliterebbe di parecchio i produttori, che potrebbero seguire (nello stesso modo) una lista di prestazioni da indicare in Dichiarazione. Allo stato, le innumerevoli interpretazioni date dai diversi soggetti interessati, lasciano le imprese nella confusione.

Peraltro, parrebbe opportuno fissare per tutti i prodotti da costruzione che abbiano una norma europea armonizzata, i metodi di attestazione di conformità e le relative caratteristiche da dichiarare obbligatoriamente, nonché eventuali livelli minimi di prestazione. È il caso di segnalare che l'UNI aveva fornito ai Ministeri competenti un dettagliato studio riguardante tutti i prodotti oggetto delle norme armonizzate europee, con l'individuazione delle caratteristiche che sarebbe stato corretto inserire tra quelle obbligatorie, sulla base di provvedimenti nazionali, ove esistenti, ai fini di una applicazione corretta della direttiva europea. A tale studio, togliendo soltanto pochi decreti attuativi emanati, non è stato di fatto mai dato effettivo seguito.

Al riguardo si ritiene necessario dare piena attuazione all'istituzione di un Sito Internet accessibile al pubblico che raccolga e aggiorni la pubblicazione dei prodotti e materiali per i quali è obbligatorio il rilascio della dichiarazione di prestazione e della marcatura CE quale strumento finalizzato a garantire la trasparenza del mercato e la libera concorrenza per le imprese che operano nel rispetto delle regole.

Passando poi all'Allegato D (*Requisiti inerenti gli Organismi Notificati e la loro attività*) i requisiti qui specificati andrebbero coordinati con le Autorità competenti degli altri Paesi, in particolare per gli aspetti che costituiscono centri di costi a carico degli Organismi (organico minimo, in particolare) e che, inevitabilmente, debbono poi essere ricaricati sulle tariffe di erogazione dei servizi, a carico delle imprese. Questo aspetto è rilevante poiché:

- genera maggiori costi per le imprese italiane in confronto a aziende extra-nazionali; in alternativa, può generare la necessità delle aziende italiane di operare con organismi esteri, ai quali però le PMI tipicamente non arrivano;
- genera la presenza di succursali in Italia di Organismi extra-nazionali, deregolamentata e non controllata dall'Autorità competente, con evidente problema di correttezza di comportamenti ricadenti sulle imprese italiane.

E' importante inoltre evidenziare che le micro-imprese nazionali spesso producono oggetti unici così come descritti nell'art. 5, comma a), del Regolamento n. 305/2011 e che le procedure di determinazione prestazionale eseguite su un pezzo singolo potrebbero avere un eccessivo impatto economico se, ammortizzate su un pezzo unico, si chiede di dare completa attuazione a quanto disposto dal predetto art.5 del Regolamento che esenta da Dichiarazione di Prestazione tale tipologia di oggetto, purché ad essi non siano richieste caratteristiche prestazionali; ciò potrebbe essere fatto inserendo nel Decreto una clausola che specifichi che ai prodotti unici non viene richiesto di adeguarsi alle specifiche prestazionali proprie dei prodotti normali.

Sempre nell'ottica di dare piena attuazione al predetto art.5 del Regolamento, occorrerebbe prevedere la stessa esclusione anche per:

- i prodotti realizzati in cantiere così come da art.5 comma b, in quanto non certificabili mediante le normali procedure di marcatura;
- i prodotti destinati a stabili storici formalmente tutelati così come da art.5 comma c, in quanto non certificabili poiché eseguiti con tecnologie non compatibili con le presenti richieste prestazionali.

Si ritiene infine opportuno dare piena attuazione alla possibilità di partecipazione all'interno del *Comitato nazionale di coordinamento per i prodotti da costruzione* (che deve essere istituito entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto) delle associazioni di categoria rappresentative di tutta la filiera del settore delle costruzioni, tanto nella fase della produzione, quanto in quella della distribuzione e commercializzazione al dettaglio, nonché dell'esecuzione dei lavori, così come previsto all'articolo 3, comma 3 del decreto.

L'obiettivo è quello di rispondere in modo più adeguato alle esigenze degli utenti finali, in relazione alle prestazioni dei prodotti e dei materiali utilizzati nelle lavorazioni edili e può essere conseguito al meglio se tutte le componenti della filiera dei materiali da costruzione possono partecipare in forma interattiva, nell'ambito dei richiamati organismi tecnici, allo scambio delle informazioni tecniche e tecnologiche sui materiali da costruzione e sulle prestazioni attese.