



COMUNICAZIONE INTERNA

Nr. I-15 Documento dedicato alle aziende associate

18/04/2023

EVOLUZIONE REGOLAMENTO UE 305/2011 - CONDIZIONI ARMONIZZATE PER LA COMMERCIALIZZAZIONE DEI PRODOTTI DA COSTRUZIONE

Incontro organizzato in seno a CTI il 31 marzo 2023 in merito all'evoluzione 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 con un focus approfondito sulle norme armonizzate.

Relatore dell'incontro è stato L'Ing. Dario Agalbato, coordinatore del Gruppo di Lavoro Conformia e rappresentante nazionale nel gruppo di riferimento europeo degli Organismi notificati per il CPR.

Conformia è tra le associazioni di riferimento per quanto concerne il TIC (ovvero Testing Inspection Certification). L'associazione nasce nel 2012 per un'esigenza di raggruppare gli Organismi inizialmente più rappresentativi nel loro settore attorno allo stesso tavolo. Riunisce un significativo gruppo di organismi che si occupano della certificazione di sistemi di gestione e di altri organismi che si occupano di ispezione e laboratori.

Agalbato spiega che negli ultimi dieci anni sono state pubblicate in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUUE) pochissime norme relative ai prodotti da costruzione. Il sistema di armonizzazione delle norme si è bloccato. Il CEN sta quindi cercando di uscire dall'impasse e la Commissione Europea ha manifestato più volte preoccupazione per la situazione. L'industria vorrebbe invece aggiornare allo stato dell'arte i riferimenti per i suoi prodotti. Ci sono quindi vari esempi di blocco al progresso.

Agalbato ripercorre la storia della marcatura CE indicando che inizia con la pubblicazione in GUCE della Direttiva 89/106/CEE del 21 dicembre 1988 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri concernenti i prodotti da costruzione che aveva l'obiettivo di rendere omogeneo le modalità di controllo all'origine dei prodotti da costruzione e introduceva il concetto di marcatura CE sui prodotti da costruzione in cui veniva riportato che il prodotto esce dalla fabbrica con un marchio che ne garantisce la conformità alla norma di riferimento la quale viene chiamata norma armonizzata ed ha determinate caratteristiche. All'articolo 4 della CPD viene riportato che, ai fini della direttiva per «norme armonizzate» si intendono le specificazioni tecniche adottate dal CEN o CENELEC, o da entrambi, su mandato della Commissione europea [...] sulla base di un parere formulato dal comitato permanente della costruzione, [...].

Il marchio CE attesta quindi che i prodotti da costruzione sono conformi alle relative norme nazionali in cui sono state trasposte le norme armonizzate, i cui estremi sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. Pur facendo fede il testo originale in inglese la Direttiva europea viene tradotta a livello nazionale e la stessa frase riportata in due punti diversi della Direttiva (references to which have been published) viene tradotta in GUCE diversamente. Gli Stati membri dovevano pubblicare in gazzetta ufficiale gli estremi delle tali norme armonizzate.

Per garantire la qualità delle norme, elaborate dagli Organismi europei di normazione (tradotto in italiano normalizzazione), dovevano essere espresse, nella misura del possibile, in termini di requisiti di prestazione dei prodotti tenendo conto dei documenti interpretativi. Quando le norme venivano



COMUNICAZIONE INTERNA

Nr. I-15 Documento dedicato alle aziende associate

18/04/2023

elaborate dagli Organismi europei di normalizzazione la Commissione ne pubblicava gli estratti nella Gazzetta Ufficiale. Tuttavia, viene rilevato che non sempre sono stati resi disponibili i documenti interpretativi.

Nell'applicare la Direttiva 89/106/CEE, poiché alcuni elementi risultavano poco chiari, fu deciso di fare un Gentlemen's agreement tra gli Stati membri della UE che aveva un peso fondamentale sulle norme armonizzate. Dall'inizio, infatti, era palese che l'applicazione delle norme era volontaria, ma che il loro rispetto era obbligatorio per dichiarare la conformità del prodotto al documento, venne quindi inventata l'appendice ZA (informativa) che tuttavia non ha mai avuto un riconoscimento giuridico e non può essere neanche considerata un documento interpretativo.

Il 4 aprile 2011 è stato pubblicato in GUCE il Regolamento (UE) N. 305/2011 approvato il 9 marzo 2011 dal Parlamento Europeo e dal Consiglio che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e che abroga la direttiva 89/106/CEE del Consiglio. Mentre la Direttiva va trasformata in legge nazionale (e la CPD era stata trasformata in legge con alcune differenze rilevanti tra stati membri) il Regolamento europeo è un documento di legge la cui applicazione è obbligatoria in tutti gli stati membri. Il CPR non rientra quindi nel New Legal Framework cui appartengono invece le direttive (quindi "La guida blu all'attuazione della normativa UE sui prodotti 2022" che concerne l'applicazione delle Direttive non è applicabile al CPR).

L'articolo 17 del CPR è l'articolo di riferimento per le norme armonizzate, riprende il testo della CPD e riporta che "Le norme armonizzate sono stabilite dagli organismi europei di normalizzazione [...] in base alle richieste (in prosieguo «mandati»), formulate dalla Commissione [...] previa consultazione del comitato permanente per le costruzioni [...]" "Qualora le parti interessate siano coinvolte nel processo di definizione di norme armonizzate ai sensi del presente articolo, gli organismi europei di normalizzazione garantiscono che le varie categorie siano in tutti i casi rappresentate in modo giusto ed equo". Il "qualora" riportato nell'articolo crea alcuni dubbi interpretativi.

Tra le differenze con la CPD vi è che le norme armonizzate stabiliscono i metodi ed i criteri per valutare la prestazione dei prodotti da costruzione in relazione alle loro caratteristiche essenziali (non c'è più il concetto di requisito e di conformità alla norma, ma c'è la prestazione che viene dichiarata), se previsto dal relativo mandato, una norma armonizzata si riferisce all'uso previsto dei prodotti che essa copre ove appropriato [...] le norme armonizzate forniscono metodi meno onerosi delle prove per valutare la prestazione dei prodotti da costruzione in relazione alle loro caratteristiche essenziali.

Le norme armonizzate, quindi, non devono definire le caratteristiche del prodotto come tali, ma devono definire i metodi e i criteri per valutare le caratteristiche o meglio le prestazioni che il prodotto possiede. Il concetto di base è che la norma armonizzata non è una norma di prodotto, ma definisce con quali modalità le prestazioni del prodotto vengono valutate.

"Gli organismi europei di normalizzazione specificano in norme armonizzate il controllo della produzione in fabbrica applicabile, che tiene conto delle particolari condizioni del processo di fabbricazione del prodotto da costruzione interessato". Anche questo periodo di testo non si riferisce alle caratteristiche del prodotto anche se il prodotto nasce dal processo produttivo, non esistono delle caratteristiche essenziali relative al controllo di produzione in fabbrica (però ci deve comunque essere).

La norma armonizzata contiene i dettagli tecnici necessari per applicare il sistema di valutazione e verifica della costanza della prestazione (non previsto dalla CPD per cui alcune norme che non riportano



COMUNICAZIONE INTERNA

Nr. I-15 Documento dedicato alle aziende associate

18/04/2023

informazioni sulla frequenza con cui operare controlli in fabbrica. Viene riportato che il controllo deve essere permanente ma non vengono specificate le tempistiche).

“La Commissione valuta la conformità delle norme armonizzate predisposte dagli organismi europei di normalizzazione ai pertinenti mandati” [...] “la Commissione pubblica nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea l'elenco dei riferimenti alle norme armonizzate conformi ai pertinenti mandati.” Sul problema del blocco da parte della Commissione europea si è anche aperto un contenzioso tra Commissione europea e Germania perché gli Stati membri hanno il diritto di opporsi alla pubblicazione di una norma se ritengono che non soddisfi la loro legislazione nazionale in riferimento a un determinato prodotto (anche se la Germania non ha fatto valere il suo diritto di bloccare la norma quando è stata pubblicata, non può quindi richiedere di più di quanto sia riportato nella norma armonizzata).

Le norme armonizzate per il CPR sono norme il cui rispetto è obbligatorio; tuttavia, vengono predisposte dal CEN nel rispetto del Regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 e sono quindi norme volontarie. Tale aspetto rappresenta una contraddizione. Inoltre, l'appendice ZA non è ancora stata oggetto di «riconoscimento» giuridico.

Nel 2014, ci fu Contenzioso contrattuale tra privati in Irlanda tra un installatore di asfalti e il fornitore di aggregati sul tema CPD. La corte di Giustizia nella sentenza indicò che [...] una norma armonizzata [...], adottata sulla base della Direttiva 89/106, i cui riferimenti sono stati oggetto di una pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, rientra nel diritto dell'UE” (quindi anche le norme armonizzate rientrano nel diritto legislativo UE). Ne nasce quindi che tutto il testo della norma armonizzata citato in GUUE è obbligatorio. Tuttavia, l'appendice ZA è informativa.

Ad oggi quindi non avviene da tempo la pubblicazione di norme armonizzate, mentre restano da rinnovare circa 500 documenti per adeguarli allo stato dell'arte. Per risolvere la problematica sono state avanzate delle proposte di soluzione. Tra quelle accettate vi è l'estrazione dalla norma di una parte e non un'appendice che contenga tutti e soli i "requisiti" richiesti dalla standardisation request. In pratica questa "parte -X" della norma sarebbe l'appendice ZA resa comprensibile attraverso incorporazione dei testi necessari estratti dalla norma e non solo la loro citazione per numero di paragrafo (come invece avviene oggi). Tale «parte» di norma potrebbe diventare una norma a sé stante (potrebbe avere anche un numero diverso dalla norma da cui deriva). Attraverso la costituzione di questi documenti si sancirebbe la differenza tra norma volontaria e norma obbligatoria per lo stesso prodotto (per lo stesso prodotto esisterebbero quindi due norme). Questa modalità permetterebbe la chiara indicazione delle caratteristiche essenziali del prodotto in un documento autoportante, il cui riferimento potrebbe essere pubblicato in GUCE.

Tale proposta permetterebbe al CEN di proseguire con la redazione delle norme concentrandosi sull'attività di normazione volontaria adeguando le norme allo stato dell'arte non essendo più dipendente dagli HAS consultants e dall'ansia di approvazione da parte della CE nonché del rispetto stretto dello standardisation request. La norma potrebbe quindi essere pubblicata dal CEN e adottata dai membri del CEN ma non sottoposta all'attenzione della Commissione.

Dopo la pubblicazione delle norme armonizzate sarà possibile estrarre gli elementi utili a definire la norma da armonizzare (basterà prendere il modello di appendice ZA, pulire la norma da tutti gli elementi



COMUNICAZIONE INTERNA

Nr. I-15 Documento dedicato alle aziende associate

18/04/2023

volontari lasciando tutti e soli gli elementi obbligatori previsti dalla standardisation request) con un approccio simile al modello utilizzato per gli EAD.

Tale procedimento permetterebbe di predisporre le norme armonizzate in tempi brevi rispettando i tempi richiesti dalla Commissione. Lo sforzo di produzione della parte armonizzata sarebbe minimo, avendo già ampiamente risolto i problemi nella stesura della norma volontaria.

Nonostante ci sia una possibile soluzione, nel frattempo sono emersi altre problematiche relative ai mandati della CPD ritenuti dall'ufficio legislativo della Commissione europea non validi quindi non più impiegabili per armonizzare la norma estratta da quella volontaria. Sarà quindi necessario attendere (dai sette ai nove anni) che il processo CPR Acquis termini il suo lavoro. Tuttavia, il CEN potrebbe proseguire con la redazione delle norme.

Nel frattempo, proseguono i lavori relativi all'aggiornamento del CPR. Commissione europea ha reso disponibile il testo di una bozza il 30 marzo 2022. Gli stakeholder hanno avuto la possibilità di inviare commenti. È previsto nuovo testo entro aprile e il voto al Parlamento entro giugno 2023. Il nuovo CPR non aggiunge innovazioni relativamente alle norme armonizzate anzi (probabilmente per un refuso) non contiene più parte dell'articolo 17 che indicava i contenuti della norma armonizzata.

Relativamente al processo Acquis, la Commissione ha previsto nuovi "mandati" per la normazione (standardisation request). La Commissione ha creato dei comitati:

- costituito lo Steering Group con i rappresentanti della PA degli Stati Membri;
- definito i gruppi di prodotti in funzione delle norme armonizzate;
- definito le priorità di lavoro con i Sub Group con un GANTT per ogni gruppo.
- Sono previsti 34 gruppi di prodotti (tuttavia non sarà possibile gestire più di 3 o 4 gruppi all'anno). Sono già partiti alcuni gruppi (Calcestruzzo - milestone 2; Acciaio strutturale - milestone 1; Acciaio per cemento armato - milestone 1; Porte e finestre - milestone 1; Sostenibilità ambientale come requisito trasversale - Appena partito, sono state raccolte le richieste degli Stati Membri).

Nel 2023 è prevista la partenza dei gruppi Cemento; Isolamento termico; Legno strutturale; Calcestruzzi e malte.

UNI ha portato al CEN-CLC BT WG 9 "Strategy for the Construction Sector" la proposta citata (continuare il lavoro di aggiornamento normativo allo stato dell'arte senza tenere conto dei mandati e senza inserire un'appendice ZA nelle norme) a dicembre 2022. La proposta non è stata ancora discussa, tuttavia il CEN/BT dovrà esprimersi sulla nuova politica e «negoziare» il nuovo modello con la Commissione europea.

Saranno redatti nuovi mandati in cui sarà riportato cosa dovranno contenere le norme armonizzate per tutti i prodotti autorizzati ad essere identificati come prodotti da costruzione (alcuni prodotti potrebbero essere esclusi). Potranno quindi essere rivisti i requisiti essenziali eliminando o inserendo dei requisiti (ad esempio quello sulle prestazioni estive).