

La direttiva 89/106 sui prodotti da costruzione e la normativa tecnica - Il ruolo dell'UNI

Ruggero Lensi – Direttore Tecnico UNI

Fin dal primo giorno del suo insediamento il Comitato Costruzioni UNI ha individuato quale obiettivo primario della sua attività la qualificazione completa del processo di costruzione degli edifici e delle opere di ingegneria civile, dalla progettazione, alla produzione dei componenti, alla esecuzione. In questo quadro è risultato naturale l'interesse al completamento dell'entrata in vigore della direttiva 89/106 sulla marcatura CE dei prodotti da costruzione.

Le prime indicazioni sui criteri di applicazione in Italia delle norme armonizzate sui prodotti da costruzione ai sensi della direttiva 89/106 (CPD) sono stati pubblicati il 14 settembre 2004 per mezzo della Circolare 5 agosto 2004, rivolta alle associazioni di produttori di materiali da costruzione, all'ANCE, alla Confindustria, alla Confartigianato e alla CNA, la quale contiene, sulla base delle caratteristiche essenziali stabilite dai mandati conferiti dalla Commissione Europea al CEN e riportati nell'appendice ZA delle norme, le indicazioni degli Organi Tecnici dell'UNI, coordinate dal Comitato Costruzioni UNI, in merito a:

- obbligo esistente secondo disposizioni nazionali cogenti (leggi nazionali e regionali, decreti ministeriali, decreti legislativi, decreti del Presidente della Repubblica, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri);
- in mancanza di disposizioni nazionali cogenti, proposte di introduzione di obbligo, tenuto conto dello stato dell'arte e della prassi consolidata;
- Requisiti Essenziali trattati dalle norme armonizzate, ai fini dell'individuazione delle Amministrazioni competenti ai sensi del DPR 246/93.

La direttiva 89/106, recepita in Italia con il DPR 21 aprile 1993, n. 246, prevede che possono essere immessi sul mercato prodotti da costruzione muniti di marcatura CE in conformità alle norme nazionali che recepiscono le norme armonizzate, emesse dal CEN (Comitato Europeo di Normazione) su specifico mandato della Commissione Europea, i cui estremi sono stati pubblicati nella Gazzetta Europea. L'UNI, in quanto membro italiano del CEN, provvede alla pubblicazione delle suddette norme nazionali. Ai sensi dell'art.1, comma 4, lettera b) del citato decreto, "i numeri di riferimento delle norme armonizzate sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana a cura del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, sulla base di corrispondenti riferimenti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee". In questo contesto è stato pubblicato il Decreto 7 aprile 2004 contenente un primo elenco dei riferimenti e dei titoli delle norme armonizzate europee e delle norme italiane corrispondenti, nonché le date di

entrata in vigore delle norme armonizzate e della fine del periodo di coesistenza delle disposizioni legislative nazionali preesistenti.

Tuttavia, per una completa entrata in vigore della direttiva, era previsto che le Autorità competenti nei diversi Paesi UE stabilissero, attraverso atti nazionali di recepimento, quali caratteristiche essenziali contenute nell'appendice ZA della norma armonizzata fossero applicabili sul loro territorio (caratteristiche per le quali la marcatura CE sia accompagnata dal valore dichiarato dal produttore) e quali caratteristiche, invece, non lo fossero, in quanto non contemplate da Regolamenti nazionali preesistenti. In tali casi, infatti, la direttiva prevede la possibilità di immettere sul mercato prodotti senza dover dichiarare le prestazioni per quella data caratteristica, ricorrendo all'opzione NPD (No Performance Determined).

Considerate, ai sensi del DPR 246/93, le competenze del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per il requisito essenziale n. 1 (resistenza meccanica e stabilità), del Centro Studi ed Esperienze del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco per il requisito essenziale n. 2 (sicurezza in caso di incendio) e del Ministero delle Attività Produttive per i requisiti essenziali n. 3 (igiene, salute e ambiente), n. 4 (sicurezza nell'impiego), n. 5 (protezione contro il rumore) e n. 6 (risparmio energetico e ritenzione di calore) di cui all'allegato A, sempre del medesimo decreto, il Ministero delle Attività Produttive ha chiesto all'UNI, Ente Nazionale Italiano di Unificazione, di predisporre, per ciascuna norma nazionale di recepimento di norma armonizzata rientrante negli ambiti di competenza di tale Ministero, una scheda riportante i criteri di applicazione della norma stessa sul territorio nazionale.

In particolare il Ministero ha chiesto che tale scheda riportasse i riferimenti di:

- leggi nazionali, decreti ministeriali, decreti legislativi, decreti del Presidente della Repubblica, decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, con indicazione di numero, titolo, data del disposto legislativo ed estremi della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana;
- leggi regionali, con indicazione della Regione di competenza e degli estremi del Bollettino Ufficiale Regionale,

in vigore negli ambiti di competenza individuabili dal campo di applicazione della norma armonizzata, con particolare riferimento alle caratteristiche essenziali di cui all'appendice ZA della norma stessa, nonché alle possibili destinazioni d'uso previste per il prodotto.

Nel caso in cui si fosse constatata la mancanza dei riferimenti legislativi in materia, si è chiesto all'UNI di formulare, attraverso il proprio Comitato Costruzioni (in quanto sede riconosciuta di confronto di tutte le parti interessate), le proposte ritenute più opportune da presentare alle Amministrazioni competenti.

L'attività che ne è scaturita è stata caratterizzata da una particolare attenzione posta dal coinvolgimento di tutti gli attori del processo di costruzione, in primo luogo in seno agli Organi Tecnici UNI competenti, cui il Comitato Costruzioni ha chiesto di predisporre le schede.

In tutto ciò emerge un aspetto sicuramente innovativo che caratterizza l'evoluzione dell'ordinamento legislativo nazionale nelle costruzioni: l'attuazione anche a livello nazionale del "nuovo approccio", ovvero la strategia politica già adottata a livello comunitario, che limita l'intervento degli organismi legislativi alla definizione dei requisiti di carattere generale (requisiti essenziali), demandando agli organismi di normazione la definizione, su base consensuale, dei requisiti specifici di prodotto nelle norme tecniche da loro emanate, attraverso il coinvolgimento delle parti interessate.

Partendo dal principio per cui un sistema normativo volontario è potenzialmente più efficace (in quanto condiviso) di uno cogente, il Comitato ha tuttavia sempre posto particolare attenzione sulla delicatezza del rapporto di complementarità tra norme tecniche (volontarie) e regole tecniche (cogenti). In particolare quando le prime sono recepite dalle seconde quale strumento normativo di attuazione di disposizioni legislative sia nazionali sia comunitarie, sottolineando la volontà di fornire collaborazione e supporto nell'attuazione del "nuovo approccio", evitando ogni forma di interferenza con gli organi legislativi.

Del resto, le norme tecniche, in quanto volontarie, sono tanto più efficaci quanto più è elevato il grado di consenso raggiunto nella definizione del loro contenuto tecnico e quanto più è maggiore il coinvolgimento di tutti gli attori che, a diverso titolo, sono interessati all'argomento. Per non subire le decisioni presi da altri è però indispensabile che le parti interessate partecipino in modo diretto e fattivo alla loro elaborazione.

Le schede predisposte sono state allegate alla Circolare 5 agosto 2004 e riportano, dunque, le indicazioni sulle disposizioni nazionali legislative in vigore negli ambiti di competenza individuabili dal campo di applicazione della norma armonizzata, con particolare riferimento alle caratteristiche essenziali di cui all'appendice ZA della norma stessa, nonché alle possibili destinazioni d'uso previste per il prodotto.

Tale insieme di azioni ha risposto alla volontà di limitare il ricorso all'opzione NPD (No Performance Determined) e, conseguentemente, di evitare il potenziale abbassamento del livello qualitativo dei prodotti da costruzione in Italia derivante dalla possibile invasione di prodotti di scarto che per vari motivi non rispondono ai requisiti delle norme armonizzate. Un'occasione, dunque, da sfruttare, aldilà dell'esistenza o meno di disposizioni legislative nazionali, quale opportunità per qualificare i prodotti da costruzione attraverso la dichiarazione del valore di prestazione (valori dichiarati e non valori limite), fermo restando le diverse realtà di mercato nei diversi settori di applicazione.

Particolarmente significativa la situazione di alcune famiglie di prodotto, fino ad allora non oggetto di specifiche disposizioni legislative ma per le quali le Commissioni dell'UNI hanno ritenuto di proporre l'introduzione dell'obbligo di dichiarare le prestazioni, richiamando il concetto di prassi consolidata, al fine di scongiurare un massiccio ricorso all'opzione NPD. I prodotti maggiormente interessati in tal senso sono, per esempio, i geotessili, per i quali la quasi totalità di caratteristiche essenziali rilevanti ai fini della marcatura CE, in funzione delle diverse destinazioni d'uso, non era oggetto di legislazione nazionale ma solo correntemente richiesta dai principali capitolati. Stessa situazione per gli appoggi strutturali per ponti, le cui caratteristiche erano finora richieste solo a livello di capitolati ANAS e FS.

Altro esempio interessante è quello degli aggregati, per i quali la legislazione vigente prevedeva l'obbligatorietà solo di alcune delle caratteristiche armonizzate e per i quali gli Organi Tecnici dell'UNI hanno proposto un aumento delle caratteristiche obbligatorie, pur lasciando in vari casi la possibilità di ricorrere all'opzione NPD. Situazione analoga per gli isolanti termici per edilizia, per i quali sono state proposte particolari distinzioni in funzione del diverso possibile impiego del prodotto. Ci sono infine casi, quali le calce da costruzione, in cui si è semplicemente confermato quanto già esistente.

È bene ricordare che le norme armonizzate per la CPD non contengono i valori limite di prestazione, in quanto, secondo la direttiva, la loro scelta rientra nelle facoltà degli Stati membri, generalmente in funzione degli aspetti di sicurezza trattati nei regolamenti nazionali di progettazione ed esecuzione delle opere.

Si può dunque affermare che l'attuazione della direttiva 89/106 sui prodotti da costruzione (CPD) ha superato il punto di non ritorno. Lo dicono i numeri. Delle circa 450 norme previste nel programma CEN in attuazione della direttiva 89/106, finora sono state emanate 369 norme, di cui 314 sono state citate in Gazzetta europea. Di queste, 164 sono state oggetto di schede predisposte dagli Organi Tecnici UNI, ratificate dal Comitato Costruzioni e trasmesse alle Autorità competenti (mentre 10 sono in attesa di essere trasmesse).

La situazione dei decreti di recepimento, elaborati successivamente alla citata circolare, è ferma ai 12 decreti dell'inizio 2007, ovvero 9 nel mese di marzo 2007 (su accessori per serramenti, sistemi rivelazione incendio, tubazioni antincendio, componenti di impianti di estinzione incendi a gas e a CO₂, installazioni fisse antincendio, sistemi antincendio a polvere, isolanti termici) e 3 nel mese di aprile 2007 (su appoggi strutturali, geotessili, aggregati), per i quali sono state prese come riferimento 68 schede UNI delle 113 già elaborate e trasmesse ai Ministeri competenti.

Si segnala che sui sistemi antincendio a polvere (norma EN 12416) i decreti sono stati pubblicati in assenza di schede UNI, il quale non ha predisposto alcuna scheda in quanto la norma europea sarà tolta dall'elenco delle norme europee armonizzate pubblicate in Gazzetta Europea dato che si colloca al di fuori della campo di applicazione della CPD.

Gli Organi Tecnici UNI sono stati invitati dal Comitato Costruzioni a proseguire nella messa a punto delle schede per le norme armonizzate, quindi già citate in Gazzetta europea, considerati i positivi risultati raggiunti finora e confidando nella ripresa dell'attività di decretazione da parte dei Ministeri competenti.

Dal mese di marzo 2008 si possono progettare edifici e infrastrutture in conformità al Decreto del Ministero delle Infrastrutture 14/1/2008 "Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni", emanato di concerto con il Ministero dell'Interno e con il Capo Dipartimento della Protezione civile. Si tratta di un approccio innovativo per la realtà italiana che introduce una metodologia più flessibile, in linea con le disposizioni europee, rispetto all'ultima versione del Decreto Ministeriale 15/9/2005. Il nuovo testo rivede completamente i tradizionali metodi di calcolo e sviluppa i concetti della verifica della qualità dei materiali. Il calcolo strutturale, in Italia, si è basato, in passato, su formule contenute nella legislazione cogente. Sul modello del nuovo approccio europeo, la legge fissa ora gli obiettivi da garantire affinché la costruzione sia stabile e sicura e, lasciando libero il progettista sulla via da seguire per raggiungere quanto richiesto dal legislatore. Nel primo paragrafo del nuovo testo unico si legge che le norme tecniche "definiscono i principi per il progetto, l'esecuzione e il collaudo delle costruzioni, nei riguardi delle prestazioni loro richieste in termini di requisiti essenziali di resistenza meccanica e stabilità", stabilendo "i criteri generali di sicurezza". Nel corso di una fase sperimentale di 18 mesi, il Decreto prescrive due forme di applicazione: per tutti per gli edifici di interesse strategico e le opere infrastrutturali con funzionalità antisismiche, elencati nel Decreto della Protezione Civile del 21/3/2003, la disciplina sarà obbligatoria, mentre resterà facoltativa per l'edilizia privata. In quest'ultimo caso, il progettista potrà continuare a comportarsi come ha fatto fino ad oggi.

Il nuovo testo unico introduce poi molte novità per quanto riguarda l'utilizzo dei materiali. Il Capitolo 11 "Materiali e prodotti per uso strutturale" introduce la responsabilità del produttore di identificare e qualificare i materiali ed i prodotti, mentre il direttore dei lavori deve accettarli mediante acquisizione della documentazione o eventuali prove sperimentali. Si prevede l'applicazione della marcatura CE prevista dalla Direttiva 89/106/CEE sui prodotti da costruzione, in presenza di una norma europea armonizzata, altrimenti il testo unico indica altre procedure di qualificazione. I materiali innovativi devono, invece, sempre ottenere il "Benestare tecnico europeo" o, in alternativa, un certificato di idoneità rilasciato dal Servizio Tecnico Centrale.

Il Decreto tratta, nell'ordine, il calcestruzzo, i cementi, gli aggregati, gli additivi, l'acciaio, i sistemi di pre-compressione, gli appoggi strutturali, i prodotti di legno, i componenti prefabbricati di calcestruzzo, i dispositivi antisismici, gli elementi di muratura di laterizio e calcestruzzo, le malte per muratura. Per ognuno di questi prodotti e materiali vengono riportate caratteristiche tecniche che fanno riferimento a decine di norme già pubblicate da UNI, principalmente norme europee UNI EN e norme nazionali UNI. Il Decreto costituisce senza alcun dubbio il più importante esempio, in termini quantitativi e qualitativi, di collegamento tra la legislazione cogente e la normazione volontaria che sia mai stato emanato dallo Stato Italiano.

A tal proposito si riporta integralmente il testo del capitolo 12 sui riferimenti tecnici, che elenca con una logica di rilevanza gerarchica, i riferimenti a norme tecniche o specifiche emanate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e CNR.

“Per quanto non diversamente specificato nella presente norma, si intendono coerenti con i principi alla base della stessa, le indicazioni riportate nei seguenti documenti:

- *Eurocodici strutturali pubblicati dal CEN, con le precisazioni riportate nelle Appendici Nazionali o, in mancanza di esse, nella forma internazionale EN;*
- *Norme UNI EN armonizzate i cui riferimenti siano pubblicati su Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea;*
- *Norme per prove, materiali e prodotti pubblicate da UNI.*

Inoltre, in mancanza di specifiche indicazioni, a integrazione delle presenti norme e per quanto con esse non in contrasto, possono essere utilizzati i documenti di seguito indicati che costituiscono riferimenti di comprovata validità:

- *Istruzioni del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;*
- *Linee Guida del Servizio Tecnico Centrale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;*
- *Linee Guida per la valutazione e riduzione del rischio sismico del patrimonio culturale e successive modificazioni del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, come licenziate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e ss. mm. ii.;*
- *Istruzioni e documenti tecnici del Consiglio Nazionale delle Ricerche (C.N.R.).*

Possono essere utilizzati anche altri codici internazionali, purché sia dimostrato che garantiscano livelli di sicurezza non inferiori a quelli delle presenti Norme tecniche.”

Al fine di migliorare il mercato dei prodotti da costruzione, il 23 maggio 2008 la Commissione Europea ha proposto di sostituire la “Direttiva Prodotti da costruzione” (89/106/CE) con una nuova Regolamentazione per rimuovere tutti i rimanenti ostacoli regolamentari e tecnici alla libera circolazione dei prodotti da costruzione nell'EEA.

La Commissione ritiene che la Direttiva in questione elimina solo parzialmente gli ostacoli alla libera circolazione e all'uso dei prodotti da costruzione all'interno della Comunità Europea. La

proposta ha lo scopo di introdurre un “linguaggio tecnico comune” per esprimere le prestazioni/caratteristiche di tutti i prodotti che immettono sul mercato, semplificando e chiarendo la situazione attuale e facilitando così la libera circolazione delle merci.

Questo linguaggio tecnico comune, principalmente norme armonizzate ed European Technical Approvals sostituiscono le specifiche tecniche nazionali e aumentano la trasparenza del mercato a beneficio degli utenti

E' stato inserito un chiarimento delle procedure che portano alla marcatura CE, riducendo i costi per i fabbricanti e assicurando al contempo che la dichiarazione di prestazione che accompagna il prodotto sia accurata ed affidabile. Sono anche presenti misure specifiche per rendere più semplice la vita alle micro-imprese.

Le norme continueranno a costituire il principale strumento di armonizzazione previsto nella proposta. In tal senso, esse forniscono l'unità di misurazione per le prestazioni e la prova dei prodotti e i metodi di calcolo per la valutazione del livello di prestazione di quei prodotti.

Comunque l'uso delle norme non sarà limitato ai fabbricanti per descrivere e valutare la prestazione dei loro prodotti; anche le autorità pubbliche competenti degli stati Membri devono usare il linguaggio delle norme quando specificano i requisiti da soddisfare. Ad esempio gli Stati Membri devono riferirsi ai sistemi di classificazione inclusi nelle norme armonizzate quando regolamentano la sicurezza al fuoco.

I processi di normazione nell'ambito della Regolamentazione proposta potrebbero anche contribuire ai nuovi sviluppi verso una politica industriale sostenibile fornendo strumenti armonizzati per la sua implementazione, ad esempio nelle aree dell'efficienza energetica o costruzione sostenibile.

Ad oggi, l'implementazione della direttiva Prodotti da Costruzione ha già prodotto più di 300 norme europee armonizzate, più di 20 Linee guida per ETAs e più di 1100 ETAs supportati da più di 50 Decisioni della Commissione sui sistemi applicabili per la valutazioni di conformità classificazioni per la reazione al fuoco.

Il presente acquis basato sulla CPD rappresenta una solida base per il futuro e dovrebbe pertanto rimanere in uso. Ma le consultazioni pubbliche hanno evidenziato diversi punti di debolezza del sistema attualmente vigente: secondo gli stakeholder esso dovrebbe essere significativamente semplificato, i suoi concetti, procedure e i essere chiariti e la sua credibilità dovrebbe essere rafforzata. Questi sono gli obiettivi chiave della proposta.

In conclusione, la proposta rappresenta un consistente esempio di Migliore Regolamentazione (Better Regulation), in quanto raggiunge gli obiettivi della semplificazione, chiarificazione e migliore credibilità del sistema.