



Commento relativo alla modifica dell'ordinanza sulla sicurezza delle attrezzature a pressione (Ordinanza sulle attrezzature a pressione, OSAP)

1. Contesto

A vent'anni dall'introduzione del cosiddetto concetto della «New Approach», strategia che ha contribuito in modo decisivo all'istituzione della libera circolazione delle merci nel mercato interno europeo, è stata constatata la necessità di migliorarne l'attuazione. In effetti, il quadro legislativo è diventato sempre più complesso e spesso per lo stesso prodotto è prevista l'applicazione contemporanea di diverse prescrizioni. Se poi tali prescrizioni non sono uniformi, diventa difficile per gli operatori economici e le autorità applicarle in modo corretto. Per ovviare a queste lacune orizzontali, il 1° gennaio 2010 è entrato in vigore nell'UE il nuovo quadro legislativo per la commercializzazione dei prodotti (il cosiddetto «New Legislative Framework», NLF)¹, il cui scopo è rendere più efficaci le prescrizioni europee relative alla sicurezza dei prodotti e rafforzare i meccanismi per la loro attuazione nonché conseguire una maggiore coerenza nei diversi settori economici.

Il NLF stabilisce requisiti di base per l'accreditamento degli organismi preposti alla valutazione della conformità e per la sorveglianza del mercato e persegue un quadro normativo uniforme (p. es. definizioni armonizzate) e condizioni concorrenziali paritarie fra gli operatori economici (diritti e obblighi uniformi). L'intera legislazione europea sui prodotti va adeguata al nuovo quadro legale. Nell'ambito del cosiddetto «Alignment Package»² sono già state riviste otto direttive europee, che dovranno essere attuate entro il 20 aprile 2016.

La direttiva 2014/68/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di attrezzature a pressione (direttiva UE sulle attrezzature a pressione), inizialmente compresa nell'«Alignment Package», è stata poi esclusa dall'intero pacchetto per poterla adeguare al regolamento (CE) n. 1272/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele che modifica e abroga le direttive 67/548/CEE e che reca modifica al regolamento (CE) n. 1907/2006 (regolamento CLP; classification, labelling, packaging). Essa è ora adeguata al NLF e al regolamento CLP, in parallelo alle direttive dell'«Alignment Package».

Le direttive che devono essere adeguate al NLF non hanno subito una revisione sostanziale: gli adeguamenti riguardano le definizioni, gli obblighi degli operatori economici, i requisiti per l'accreditamento degli organismi preposti alla valutazione della conformità e i principi di base della sorveglianza del mercato.

¹ 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 e 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.

² Direttiva 2014/28/UE (esplosivi), 2014/29/UE (recipienti semplici a pressione), 2014/30/UE (compatibilità elettromagnetica), 2014/31/UE (strumenti per pesare a funzionamento non automatico), 2014/32/UE (strumenti di misura), 2014/33/UE (ascensori), 2014/34/UE (apparecchi e sistemi di protezione destinati a essere utilizzati in atmosfera potenzialmente esplosiva), 2014/35/UE (materiale elettrico destinato a essere adoperato entro taluni limiti di tensione).

Il NLF introduce definizioni legali uniformi per i concetti fondamentali - che fino ad oggi, nel quadro della «New Approach», venivano definiti in maniera diversa nelle singole direttive settoriali europee -, permettendo in tal modo di utilizzare gli stessi termini per tutto il mercato interno dell'UE.

Anche gli obblighi degli operatori economici vengono ridefiniti. Nella messa a disposizione sul mercato e nell'immissione sul mercato, gli operatori economici devono agire con responsabilità e nel pieno rispetto dei requisiti normativi vigenti. L'UE presuppone il principio della responsabilità graduata, che stabilisce una ripartizione chiara e proporzionale dei diritti e degli obblighi corrispondenti al ruolo di ogni operatore nel processo di fornitura e distribuzione.

I nuovi requisiti per l'accreditamento degli organismi preposti alla valutazione della conformità stabiliti dal NLF assicurano inoltre un livello qualitativo uniforme nell'esecuzione della valutazione della conformità.

Infine, il NLF definisce i requisiti di base a livello orizzontale nell'ambito della sorveglianza del mercato per gli Stati membri e le autorità nazionali che, come avvenuto fino ad oggi, continuano a disporre delle autorizzazioni e dei mezzi necessari per ritirare dal mercato o distruggere i prodotti non conformi o pericolosi. Queste misure di protezione, come le prescrizioni sui controlli dei prodotti provenienti da Paesi terzi, trovano ora il loro fondamento giuridico nel NLF, che prevede inoltre l'introduzione di nuovi mezzi di comunicazione per la collaborazione fra le autorità nazionali e fra tali autorità e la Commissione europea.

L'adeguamento al regolamento (CE) n. 1272/2008 (regolamento CLP) riguarda la nuova classificazione delle sostanze e delle miscele. Finora, per la classificazione dei fluidi contenuti nelle attrezzature a pressione, la direttiva UE sulle attrezzature a pressione rimandava alla direttiva 67/548/CEE concernente la classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose. Poiché quest'ultima è stata abrogata il 15 giugno 2015 e sostituita dal regolamento CLP, è necessario anche un adeguamento a questo nuovo regolamento.

Le modifiche relative all'adeguamento al regolamento CLP hanno dovuto entrare in vigore il 1° giugno 2015, mentre quelle relative alla trasposizione del NLF devono essere applicabili dal 19 luglio 2016.

2. Conseguenze per la Svizzera

Secondo la legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC, RS 946.51), il legislatore deve elaborare le prescrizioni tecniche in modo da renderle compatibili con quelle dei principali partner commerciali della Svizzera (art. 4 cpv. 2) e il Consiglio federale può concludere accordi internazionali con l'intento di ridurre o rimuovere gli ostacoli tecnici al commercio (art. 14 LOTC). L'Accordo fra la Confederazione svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (Mutual Recognition Agreement, MRA)³ copre 20 settori di prodotti le cui disposizioni normative e amministrative svizzere e dell'UE sono considerate equivalenti. Per la commercializzazione sul mercato svizzero e su quello dell'UE, i prodotti rientranti nel campo d'applicazione del MRA vengono sottoposti a un'unica valutazione della conformità (verifica, certificazione, ispezione) svolta da un organismo riconosciuto ai sensi dell'Accordo.

La direttiva UE sulle attrezzature a pressione rientra nel campo d'applicazione del MRA. Per garantire l'equivalenza fra la legislazione europea e quella svizzera anche dopo il 1° giugno 2015, rispettivamente il 19 luglio 2016, la corrispondente ordinanza deve essere tempestivamente adeguata e il capitolo del MRA interessato deve essere rivisto tramite una decisione del Comitato misto. Prima della scadenza del termine di recepimento delle direttive UE dovranno essere rinotificati presso la Commissione europea tutti gli organismi di valutazione della conformità riconosciuti nel quadro del MRA.

³ RS 0.946.526.81

Per poter effettuare l'adeguamento dell'ordinanza sulle attrezzature a pressione (RS 819.121) al regolamento CLP entro il breve termine previsto, la revisione è stata suddivisa in due fasi. L'adeguamento al regolamento CLP si è svolta nel quadro della revisione dell'ordinanza sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (Ordinanza sui prodotti chimici, OPChim, RS 813.11) ed è entrata in vigore il 1° luglio 2015. L'ordinanza sulle attrezzature a pressione è attualmente sottoposta a una revisione totale per poterla adeguare al NLF. L'ordinanza sulle attrezzature così riveduta entrerà in vigore il 19 luglio 2016.

3. Rapporto tra le disposizioni legali svizzere proposte e la regolamentazione dell'UE

L'ordinanza riveduta traspone la regolamentazione dell'UE ad eccezione della marcatura CE.

4. Basi giuridiche

L'ordinanza sulle attrezzature a pressione si basa sull'articolo 4 della legge federale del 12 giugno 2009 sulla sicurezza dei prodotti (LSPro, RS 930.11). Le ulteriori basi legali sono la legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF, RS 832.20), la legge federale del 24 giugno 1902 concernente gli impianti elettrici a corrente forte e a corrente debole (LIE, RS 734.0) e la legge federale del 6 ottobre 1995 sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG, RS 946.51).

5. Entrata in vigore

Analogamente a quanto previsto dall'articolo 49 della direttiva 2014/68/UE sulle attrezzature a pressione, la Svizzera prevede l'entrata in vigore dell'ordinanza sulle attrezzature a pressione per il 19 luglio 2016.

6. Commento alle singole disposizioni dell'ordinanza sulla sicurezza delle attrezzature a pressione

Premesse:

L'ordinanza riveduta si basa sul metodo dei rimandi già applicato - e accettato dalle cerchie interessate - in occasione della trasposizione della direttiva UE relativa alle macchine nell'ordinanza sulle macchine. Le novità riguardano, oltre alla struttura dell'ordinanza, le definizioni, gli obblighi degli operatori economici e i criteri applicabili agli organismi di valutazione della conformità. Non sono invece interessate le prescrizioni materiali relative alle attrezzature a pressione e agli insiemi

La versione di riferimento della direttiva UE sulle attrezzature a pressione è quella pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU L 189 del 27.6.2014, pag. 164). Pertanto, in caso di revisione della direttiva UE sulle attrezzature a pressione, l'ordinanza dovrà essere modificata di conseguenza. In questo modo si garantisce un rimando statico e non dinamico nel diritto svizzero.

Il diritto svizzero non può prescrivere il requisito della marcatura CE, poiché questo simbolo appartiene all'UE. La Svizzera, comunque, ammette la marcatura CE se apposta in maniera conforme al diritto UE, pur non prevedendola nella propria legislazione. Si ha in questo caso una riserva per quanto concerne la marcatura CE (cfr. commento all'art. 3).

Nella versione tedesca della direttiva UE sulle attrezzature a pressione è stata introdotta la definizione di «wesentliche Sicherheitsanforderungen». Quest'ultima deve essere considerata come un sinonimo della definizione di «grundlegende Sicherheitsanforderungen» contenuta

nell'ordinanza del 20 novembre 2002 sulle attrezzature a pressione, nella legge federale sulla sicurezza dei prodotti (LSPro, RS 930.11) e nell'ordinanza sulla sicurezza dei prodotti (OSPro, RS 930.111).

Le disposizioni concernenti gli organismi di valutazione della conformità sono contenute nell'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 (Ordinanza sull'accREDITamento e sulla designazione, OAccD, RS 946.512) e nell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul reciproco riconoscimento in materia di valutazione della conformità (MRA, RS 0.946.526.81). Nel diritto svizzero il capitolo della direttiva relativo alla sorveglianza del mercato è coperto dalle disposizioni sulla sorveglianza del mercato della LSPro e dell'OSPro.

Articolo 1

Il capoverso 1 descrive le modalità di immissione sul mercato e di messa a disposizione sul mercato nonché di sorveglianza del mercato come oggetto della regolamentazione dell'ordinanza sulle attrezzature a pressione. Poiché l'ordinanza sulle attrezzature a pressione ha come scopo la trasposizione nel diritto svizzero della direttiva UE sulle attrezzature a pressione, in base all'obbligo di equivalenza derivante dal MRA, questa relazione viene riportata nel presente capoverso. Non si tratta tuttavia di rinviare in modo globale alla direttiva UE sulle attrezzature a pressione, ma piuttosto di evidenziare che l'ordinanza sulle attrezzature a pressione deve essere interpretata nell'ottica della direttiva UE sulle attrezzature a pressione.

Con il rimando del capoverso 2 si definisce il campo d'applicazione dell'ordinanza sulle attrezzature a pressione affinché corrisponda a quello previsto dalla direttiva UE sulle attrezzature a pressione. Poiché il campo d'applicazione della direttiva UE sulle attrezzature a pressione è definito anche da rimandi ad altre direttive, nell'allegato è riportata una tabella di corrispondenza con le relative normative svizzere. L'applicabilità della tabella è disciplinata all'articolo 1 capoverso 4.

Il capoverso 3 rimanda alle definizioni della direttiva UE sulle attrezzature a pressione, con la precisazione che alcune definizioni, elencate nell'allegato dell'ordinanza sulle attrezzature a pressione, hanno un significato diverso. L'allegato all'ordinanza sulle attrezzature a pressione riporta una tabella di corrispondenza quando dei termini specifici dell'UE vengono utilizzati.

Con il rimando si riprendono inoltre le definizioni «immissione sul mercato» (prima messa a disposizione sul mercato) e «messa a disposizione sul mercato» (fornitura di attrezzature a pressione o di insiemi per la distribuzione, il consumo o l'uso sul mercato nel corso di un'attività commerciale, a titolo oneroso o gratuito) previste dalla direttiva UE sulle attrezzature a pressione. Ne risulta una certa discrepanza rispetto alla definizione di «immissione in commercio» della LSPro e dell'OSPro, di cui si è tenuto conto. La definizione di «immissione in commercio» contenuta nella LSPro e nell'OSPro è più ampia rispetto alla definizione di «immissione sul mercato» della direttiva UE sulle attrezzature a pressione poiché comprende sia la «messa a disposizione sul mercato» sia «l'immissione sul mercato» previste dalla direttiva UE sulle attrezzature a pressione. La revisione della LSPro e dell'OSPro consentirà di armonizzare queste definizioni.

L'articolo 3 capoverso 2 della vigente ordinanza del 20 novembre 2002 sulle attrezzature a pressione equipara la messa in servizio di attrezzature a pressione e insiemi a scopo professionale in esercizio proprio, nel caso in cui non sia preceduta da alcuna messa in circolazione, alla messa in circolazione. Poiché l'assemblaggio di attrezzature a pressione in azienda non era previsto dalla direttiva 97/23/UE sulle attrezzature a pressione, esisteva un margine di manovra per le normative a livello nazionale. La Svizzera ha sfruttato questa possibilità con l'articolo 3 capoverso 2 dell'ordinanza sulle attrezzature a pressione. Con l'entrata in vigore della LSPro, nel 2010, questa normativa è stata ripresa per tutti i prodotti che rientrano nel campo d'applicazione della legge. L'articolo 2 capoverso 3 lettera a LSPro equipara infatti l'uso interno di un prodotto a scopo commerciale o professionale all'immissione in commercio.

La nuova direttiva UE sulle attrezzature a pressione, all'articolo 2 numero 18, definisce «fabbricante» anche colui che fabbrica attrezzature a pressione o un insieme e li utilizza ai fini propri, disciplinando quindi questa possibilità anche nella direttiva UE a cui rimanda l'ordinanza sulle attrezzature a pressione riveduta. Per tali motivi, una disposizione esplicita nell'ordinanza riveduta non è necessaria.

Nella tabella di corrispondenza delle definizioni (allegata all'ordinanza), l'espressione «organismo notificato» in uso nell'UE corrisponde in Svizzera all' «organismo di valutazione della conformità».

All'interno dell'UE, secondo la direttiva UE sulle attrezzature a pressione, i compiti di valutazione della conformità possono ormai essere eseguiti soltanto da organismi notificati. Questo può essere pertinente nell'UE ma, in Svizzera, gli organismi di valutazione della conformità che operano unicamente sul piano nazionale non devono necessariamente disporre di una designazione. Di conseguenza, se l'organismo è attivo solo in Svizzera, è sufficiente un accreditamento quale organismo di valutazione della conformità da parte del Servizio di accreditamento svizzero.

Per contro, nel campo d'applicazione del MRA, gli organismi di valutazione della conformità devono anche essere designati dalle autorità competenti perché la loro competenza sia riconosciuta a livello europeo («organismi designati»). Con questa designazione, l'autorità di designazione conferma che l'organismo di valutazione della conformità è iscritto nella banca dati NANDO e che i suoi rapporti, certificati e autorizzazioni sono riconosciuti nell'UE.

Il capoverso 4 disciplina l'applicabilità della tabella di corrispondenza della normativa europea e svizzera che compare in allegato. Questa disposizione è importante per la definizione del campo d'applicazione secondo l'articolo 1 capoverso 2 e per la classificazione delle attrezzature a pressione secondo l'articolo 3 capoverso 1, poiché l'ordinanza sulle attrezzature a pressione rimanda in questi casi alle disposizioni della direttiva UE sulle attrezzature a pressione che, a loro volta, contengono altri rimandi al diritto europeo.

Conformemente al capoverso 5, l'ordinanza del 19 maggio 2010 sulla sicurezza dei prodotti (OSPro) trova applicazione in modo sussidiario se l'ordinanza sulle attrezzature a pressione e i rimandi alla direttiva UE e ai suoi allegati in essa contenuti non prevedono disposizioni particolari relative alle attrezzature a pressione.

Articolo 2

L'articolo 2 definisce le condizioni per l'immissione sul mercato e la messa a disposizione sul mercato di attrezzature a pressione. Le condizioni vengono definite in prima battuta riprendendo un'istruzione generale alla lettera a dell'articolo 3 capoverso 1 LSPro. I beni giuridici da tutelare sono definiti in maniera ampia poiché includono sia le persone che gli animali domestici e i beni. Questa disposizione si basa sugli articoli 40 e 42 e sul considerando 17 della direttiva UE sulle attrezzature a pressione. Anche se non si ha un rimando diretto a queste prescrizioni, esse riportano il senso della direttiva UE sulle attrezzature a pressione e sono da considerare data l'esplicita menzione che se ne fa all'articolo 2 lettera a. In seconda battuta, la lettera b rimanda alle relative disposizioni della direttiva UE sulle attrezzature a pressione.

Articolo 3

Quest'articolo disciplina la classificazione delle attrezzature a pressione, la procedura per la valutazione della conformità, la riserva relativa alla marcatura CE, gli organismi di valutazione della conformità per le attrezzature a pressione e le autorità di designazione. Per i relativi principi riguardanti la procedura di valutazione della conformità il capoverso 2 rimanda alle corrispondenti norme della direttiva UE sulle attrezzature a pressione.

Il capoverso 3 definisce la riserva relativa alla marcatura CE. Molti articoli della direttiva UE sulle attrezzature a pressione contengono disposizioni relative alla marcatura CE. L'impiego di questo simbolo dell'UE consente al fabbricante di certificare, sotto la propria responsabilità,

che il prodotto soddisfa tutti i requisiti di legge dell'UE utili per garantire la protezione della salute, la sicurezza e la protezione dell'ambiente. La legislazione svizzera non può richiedere l'apposizione della marcatura CE, ma ne ammette l'uso se apposta in conformità a quanto previsto dal diritto UE.

L'articolo 19 della direttiva UE sulle attrezzature a pressione definisce regole e condizioni per l'apposizione della marcatura CE e di altre iscrizioni. L'articolo 3 capoverso 3 dell'ordinanza sulle attrezzature a pressione rinvia all'articolo 19 paragrafi 4 e 5 della direttiva UE sulle attrezzature a pressione, anche se dal titolo di quest'ultimo potrebbe sembrare che si riferisca solamente alla marcatura CE. Questa situazione risulta dal fatto che anche in Svizzera valgono le disposizioni concernenti il numero di identificazione dell'organismo designato (pure previste dall'art. 19).

Il capoverso 4 stabilisce i requisiti relativi agli organismi di valutazione della conformità.

Il capoverso 5 disciplina i requisiti per gli ispettorati degli utilizzatori.

Nel capoverso 6, per motivi di leggibilità, si rimanda agli articoli dell'OAccD che definiscono le condizioni e la procedura per la designazione di un organismo di valutazione della conformità come organismo designato e i requisiti per le autorità di designazione.

Articolo 4

Ora gli obblighi degli operatori economici sono disciplinati in maniera dettagliata. Pertanto l'ordinanza riprende gli articoli della direttiva UE sulle attrezzature a pressione che stabiliscono gli obblighi dei fabbricanti, dei rappresentanti autorizzati, degli importatori e dei distributori e che definiscono i casi in cui i distributori e gli importatori possono essere considerati come "quasi-fabbricanti", nonché l'obbligo che spetta ad ogni operatore economico di identificare l'operatore economico che gli ha fornito, o al quale ha fornito, attrezzature a pressione.

Articolo 5

Questo articolo rimanda all'articolo 6 LSPro, nel quale si descrive la presunzione di conformità alle norme. Se, per determinati aspetti di un prodotto, il fabbricante applica una norma tecnica secondo l'articolo 6 LSPro, egli ha solo l'obbligo di dimostrare l'applicazione della norma. In questo caso, la presunzione di conformità del prodotto si riferisce all'ambito coperto dalla norma. Ne consegue che, in occasione di un controllo, è l'autorità di sorveglianza del mercato ad avere l'onere di produrre una controprova. L'articolo 5, inoltre, stabilisce esplicitamente che la SECO è responsabile della designazione delle relative norme.

Articolo 6

Gli articoli 39 e seguenti della direttiva UE sulle attrezzature a pressione stabiliscono i criteri per il controllo delle attrezzature a pressione da parte degli Stati membri dell'UE. Grazie agli articoli 19-29 OSPro la Svizzera dispone già di un efficace sistema di sorveglianza del mercato nell'ambito della sicurezza dei prodotti. Per questo motivo si rimanda ora solamente agli articoli dell'OSPro concernenti la sorveglianza del mercato.

Articolo 7

A seguito dell'entrata in vigore dell'ordinanza sulle attrezzature a pressione riveduta, l'ordinanza del 20 novembre 2002 viene abrogata. L'entrata in vigore dell'ordinanza sulle attrezzature a pressione determina alcune modifiche nella legislazione attuale. Tali modifiche sono indicate nel capoverso 2.

Articolo 8

Analogamente a quanto fatto dalla direttiva UE sulle attrezzature a pressione, si precisa che le attrezzature a pressione che sono state immesse sul mercato fino al giorno prima dell'entrata in vigore dell'ordinanza riveduta e che sono conformi a quanto prescritto dall'ordinanza

del 20 novembre 2002 possono essere messe a disposizione sul mercato e messe in servizio anche dopo l'entrata in vigore dell'ordinanza riveduta. Ciò rientra sicuramente nella normale prassi di applicazione del diritto, ma per maggiore sicurezza viene esplicitato.

Lo stesso vale per i certificati rilasciati e le decisioni emesse secondo l'ordinanza del 20 novembre 2002.

Nella versione francese della direttiva sulle attrezzature a pressione sono utilizzati termini diversi per designare i documenti che attestano la conformità. I termini «certificat», «attestation» e «approbation», ad esempio, ricorrono più volte. Benché l'articolo 8 dell'ordinanza riveduta (che riprende l'art. 48 della direttiva UE sulle attrezzature a pressione) menzioni soltanto i certificati rilasciati e le decisioni emesse, si deve intendere che tutti i documenti emessi dagli organismi di valutazione per attestare la conformità (approvazioni, attestati, ecc.) in applicazione dell'ordinanza del 20 novembre 2002 sulle attrezzature a pressione restano validi con l'ordinanza riveduta.

Articolo 9

L'ordinanza sulle attrezzature a pressione riveduta entra in vigore il 19 luglio 2016, in corrispondenza con il termine previsto per gli Stati membri dell'UE. La pubblicazione tempestiva dell'ordinanza riveduta nella RU garantisce alle cerchie interessate il tempo necessario per adeguarvisi.

Allegato

Cfr. articolo 1.