

# Rapporto

numero

**5080 R**

data

23 ottobre 2001

Dipartimento

**TERRITORIO**

Concerne

## **della Commissione della legislazione sul messaggio 30 gennaio 2001 concernente il Concordato intercantone nale sull'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio**

### **1. CONSIDERAZIONI GENERALI**

Il commercio dei prodotti da costruzione tra la Svizzera e gli Stati dello SEE (UE e AELS) è in piena espansione.

In questo settore, l'Europa è il principale partner commerciale della Svizzera.

Nel mercato interno europeo la messa in commercio di prodotti da costruzione soggiace a prescrizioni armonizzate (Direttiva concernente i prodotti da costruzione).

Contrariamente all'Europa, la Svizzera conosce nell'ambito dei prodotti da costruzione 26 regolamentazioni cantonali diverse alle quali s'aggiungono le prescrizioni federali.

Quest'ultime, inoltre, non sono riunite in un unico atto legislativo, bensì figurano in vari disposti legislativi settoriali.

Viste le differenze tra i due ordinamenti normativi, il sistema svizzero non è compatibile con quello dell'UE.

Ne risultano conseguenze pratiche tutt'altro che trascurabili.

Il fabbricante svizzero che intende mettere in commercio i suoi prodotti sia in Svizzera, sia nello SEE deve fabbricare due serie differenti di prodotti; una conforme alle prescrizioni svizzere, l'altra conforme a quelle europee.

Inoltre, per poter immettere i suoi prodotti sul mercato comunitario, il fabbricante svizzero dovrà farne valutare la conformità con le prescrizioni europee.

Queste procedure di collaudo e di valutazione della conformità sono vincolate a condizioni che il diritto svizzero non contempla.

Il fabbricante svizzero che produce sia per il mercato interno sia per l'esportazione deve far fronte a notevoli costi di produzione supplementari, dovuti appunto a prescrizioni tecniche differenti.

Tali difficoltà impediscono lo scambio transfrontaliero di merci e sono pertanto denominati "ostacoli tecnici al commercio".

Gli ostacoli tecnici al commercio dovuti a prescrizioni tecniche differenti possono essere eliminati se la Svizzera armonizza le sue norme con quelle dei suoi principali partner commerciali (art. 4 cpv. 2 LOTC), ossia, per il settore dei prodotti da costruzione, con l'UE. Tale armonizzazione contribuisce ad aprire il mercato svizzero sia all'interno sia verso l'esterno.

D'altra parte, anche i fabbricanti svizzeri di prodotti da costruzione possono trarre profitto da quest'armonizzazione, visto che la loro competitività aumenterà.

L'armonizzazione delle prescrizioni favorisce del resto anche la conclusione di accordi internazionali; in particolare gli accordi di reciproco riconoscimento dei risultati di valutazione della conformità nel campo dei prodotti da costruzione.

La necessità d'armonizzazione del diritto svizzero con le disposizioni dell'Unione Europea (UE) non può essere contestata, tenuto conto delle esigenze della nostra economia particolarmente rivolta verso l'esportazione.

L'armonizzazione si inserisce del resto in un processo che sussiste ormai già da lungo tempo e che consiste nel tener conto della realtà europea a livello legislativo, in modo da facilitare gli scambi commerciali.

Per questo, ogni tentativo di superare le barriere esistenti fra la Svizzera e l'UE è senz'altro positivo.

La Svizzera è inoltre confrontata ad un ulteriore "problema", di carattere prettamente interno, che è la struttura federalista, la quale porta ad avere legislazioni cantonali a volte assai divergenti fra loro e quindi molto problematiche per quanto concerne non solo le relazioni internazionali ma anche quelle nazionali.

Proprio per cercare di ovviare a tale situazione sono state poste in vigore il 1° luglio 1996 la legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG) e la legge federale sul mercato interno (LMI), unitamente alla legge federale sui cartelli (LCart.).

Recenti studi hanno però evidenziato che la realizzazione della LOTG e della LIM a livello intercantonale è ancora molto lacunosa e che servono ulteriori misure per abbattere le barriere esistenti fra i Cantoni (ad es. nell'ambito del riconoscimento di talune professioni). A livello generale si può pertanto dire che ogni iniziativa volta a raggiungere tale obiettivo, come potrebbe essere il caso con il Concordato oggetto del messaggio, va considerata positivamente.

Secondo quanto asserito nel messaggio, appare abbastanza chiaro che vi è una necessità d'intervento nell'ambito dei prodotti da costruzione e degli ascensori, non da ultimo perché vi è una certa separazione delle competenze fra Confederazione e Cantoni, per cui appare utile creare una struttura unica a livello di quest'ultimi, per facilitare il coordinamento fra diritto federale e cantonale.

## **2. COSTITUZIONALITÀ E RISPETTO DELLE COMPETENZE**

Come evidenziato nel messaggio, potrebbero eventualmente sorgere dubbi sulla costituzionalità del Concordato, visto che, di regola, ai Trattati intercantionali non possono essere conferite competenze legislative primarie, ma solo competenze secondarie e limitate a ben determinate questioni tecniche.

Sembra che nella fattispecie, tenendo conto dei primi articoli del Concordato, sia abbastanza chiaro che le competenze del gremio intercantonale riguardano esclusivamente aspetti tecnici, con competenza cantonale o di mera esecuzione delle disposizioni federali (vedi art. 4).

La ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni non sembra quindi essere violata dal Concordato e quest'ultimo può diventare uno strumento utile per i Cantoni per armonizzare questioni di ordine strettamente tecnico.

Riteniamo quindi che possa effettivamente essere nell'interesse dei Cantoni stessi poter disporre di una struttura centralizzata che si occupa di questioni tecniche assai complicate, in modo da evitare divergenze legislative regionali nocive per gli scambi commerciali sia con l'estero che all'interno della Svizzera.

### **3. COMPETENZE DELLA CONFEDERAZIONE**

Il 1° gennaio 2001 è entrata in vigore la legge federale sui prodotti da costruzione (RS 933.0).

Essa contiene le disposizioni applicabili per la messa in commercio dei prodotti da costruzione.

In questo contesto, nel rispetto pure delle Direttive europee, soltanto un prodotto idoneo ai sensi della legge può essere messo in commercio.

Ciò significa che deve avere caratteristiche tali che l'opera, per la quale è prevista, possa soddisfare i requisiti essenziali stabiliti dalla legge (messaggio citato FF no. 48 dell'8 dicembre 1998, pag. 4316).

La Confederazione è competente per omologare i prodotti.

I Cantoni saranno chiamati ad armonizzare le norme tecniche.

Quest'ultime non sono contenute nella legge, ma di regola nei regolamenti.

Ne discende che dopo l'emanazione delle normative da parte della Commissione del Concordato intercantonale, dovranno semmai essere adattati i regolamenti.

### **4. COMPETENZE DEI CANTONI**

La Confederazione è di massima competente per disciplinare la messa in commercio di prodotti.

La direttiva CE concernente i prodotti da costruzione non associa tuttavia le condizioni per la messa in commercio alle proprietà dei prodotti da costruzione; esige che essi siano costruiti in modo tale che le opere per le quali sono utilizzati soddisfino taluni requisiti essenziali.

La definizione di requisiti per le opere spetta innanzitutto ai Cantoni (diritto cantonale della costruzione).

In questo settore si attribuisce un'importanza prioritaria agli aspetti della pianificazione del territorio.

Il diritto cantonale contempla, tuttavia, in parte anche requisiti di sicurezza.

Anche se la Confederazione sfruttasse pienamente le sue competenze, vi sarebbero problemi di delimitazione e difficoltà nel coordinamento dei punti in cui le competenze interferiscono.

Di conseguenza, nel riprendere la direttiva CE concernente i prodotti da costruzione è opportuno non apportare alcuna modifica agli ambiti di regolamentazione interni.

In virtù dell'attuale ripartizione delle competenze la Confederazione emanerà le prescrizioni sulla messa in commercio dei prodotti da costruzione e - sempre che rientri nel suo ambito di regolamentazione - definirà i requisiti che le opere dovranno soddisfare.

Dal canto loro, i Cantoni elaboreranno, entro i limiti dettati dalle rispettive competenze (requisiti per le opere; armonizzazione dell'esecuzione del diritto federale) le basi legali per sostenere la trasposizione a livello federale della Direttiva CEE concernente i prodotti da costruzione.

In questo contesto, il Concordato in esame è concepito come:

- contributo dei Cantoni allo smantellamento degli ostacoli tecnici al commercio tra la Svizzera e l'estero, nonché tra i Cantoni e pertanto quale contributo destinato a rafforzare la piazza economica svizzera;
- complemento efficace al processo d'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio iniziato con la legge federale sul mercato interno e con la LOTC;

- complemento intercantonale alla legge federale sulla messa in commercio dei prodotti da costruzione;
- base di una legislazione di riferimento flessibile, coerente e trasparente nella prospettiva della negoziazione e della conclusione di trattati internazionali con i principali partner commerciali della Svizzera; in particolare nell'ottica della messa in vigore dell'accordo bilaterale con la CE nel campo degli ostacoli tecnici al commercio.

## 5. SOLUZIONE PROPOSTA

Come si evince dal messaggio in esame, in vece e luogo dell'attuale proposta concordataria sarebbero state immaginabili due alternative.

Considerate le sue competenze in materia di sicurezza dei prodotti, la Confederazione avrebbe potuto disciplinare in modo esaustivo i requisiti concernenti l'immissione dei prodotti sul mercato.

Quest'ipotesi avrebbe comunque creato delle interferenze con le competenze cantonali, ragione per cui il Consiglio federale si è chiaramente schierato a favore della proposta concordataria (messaggio a sostegno di una legge federale sui prodotti di costruzione, FF no. 48 dell'8 dicembre 1988, pag. 4313).

La seconda alternativa consisteva nel lasciare ad ogni Cantone il compito di adattare la sua legislazione.

Trattandosi di un settore altamente tecnico, legato a numerosi altri ambiti, un simile approccio non appare soddisfacente.

La soluzione concordataria, per contro, meglio risponde poi alle esigenze poste dalla legge federale sul mercato interno.

Secondo il parere della Conferenza dei Governi cantonali (CdC), il principio del *Cassis-de-Dijon*, sancito nella legge sul mercato interno, non è di per sé sufficiente per facilitare il commercio di merci fra i Cantoni.

A seguito della clausola di salvaguardia fissata nell'articolo 3 della legge sul mercato interno, infatti, gli attori economici non sono al riparo da possibili restrizioni al libero accesso al mercato.

L'esistenza di prescrizioni cantonali divergenti crea, in effetti, una situazione legale poco trasparente; gli attori economici, di converso, necessitano di condizioni-quadro chiare.

In questo contesto, si rileva che esistono divergenze quanto all'esecuzione di prescrizioni tecniche da parte dei Cantoni.

Simili dicotomie sconcertano gli attori economici, causano costi supplementari e possono persino ostacolare gli investimenti.

Per il tramite di soluzioni concordate tra tutti i Cantoni risulterà più semplice e rapido armonizzare le legislazioni cantonali.

## 6. CONSEGUENZE ECONOMICHE

I vincoli tecnici costituiscono un ostacolo al commercio, sia esso nazionale che internazionale, poiché le norme di conformità dei prodotti sono diverse da un Paese all'altro.

La loro prescrizione tecnica differisce o le procedure di valutazione della conformità (ispezioni, certificazioni, omologazione) non sono riconosciute reciprocamente.

Come evidenziato nel rapporto redatto dallo speciale gruppo di lavoro designato dal Consiglio di Stato sugli effetti degli accordi bilaterali tra la Svizzera e UE (Rapporto finale agosto 1999, pag. 96 e segg.), quindi l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio riveste un'importanza capitale per l'industria svizzera e di converso per quella cantonale.

Sullo specifico tema all'esame si è consultata la Camera di commercio, dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino.

Quest'ultima è sempre particolarmente vigile quando viene proposta la creazione di strutture centralizzate, poiché vi è sempre il rischio di trovarsi confrontati a nuovi Enti che aumentano la burocrazia e rendono più difficile il lavoro degli operatori economici.

Nella fattispecie tuttavia, la creazione del Concordato intercantonale presenta le caratteristiche necessarie per svolgere un ruolo utile nella difesa degli interessi del Cantone Ticino in un consesso qualificato e nella creazione rispettivamente nel miglioramento, delle condizioni-quadro per l'economia ticinese.

Pertanto non ha quindi particolari opposizioni da formulare in merito al progetto di Concordato Intercantonale sull'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio.

## **7. CONCLUSIONI**

Per tutto quanto non specificato nel presente rapporto si rimanda all'esauritivo e completo commento del messaggio.

Anche per quanto concerne le delucidazioni ed il commento agli articoli del testo del Concordato si rimanda al Cap. IV. del messaggio.

Per quanto precede invitiamo il Gran Consiglio ad approvare il Concordato intercantonale sull'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio.

Per la Commissione legislazione:

Bruno Lepori, relatore

Allidi-Cavalleri - Bergonzoli S. -

Bertoli - Canonica G. - Carobbio W. -

Dell'Ambrogio - Duca Widmer - Fiori -

Ghisletta D. - Jelmini - Nova - Pantani