



*Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile*  
*Ufficio Legislativo*

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

- Dipartimento delle politiche europee  
- servizio informative parlamentari e Corte di giustizia UE

e, p.c. Al Ministero dello sviluppo economico  
- Ufficio legislativo

Al Ministero dell'interno  
- Ufficio legislativo

Al Ministero dell'economia e delle finanze  
- Ufficio del coordinamento legislativo

Al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale  
- Ufficio legislativo

**OGGETTO:** Richiesta di relazione (art. 6 legge n. 234 / 2012) sulla Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione, modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e abroga il regolamento (UE) n. 305/2011.

Con riferimento alla nota DPE-0005103-P19/04/2022 del 19 maggio 2023, relativa alla richiesta indicata in oggetto, si trasmette la relazione governativa, unitamente alla tabella di corrispondenza, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione, modifica il regolamento (UE) 2019/1020 e abroga il regolamento (UE) n. 305/2011.

IL CAPO UFFICIO  
(Avv. Mario Capolupo)



*Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici*

## Relazione ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

### Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione, modifica il regolamento (UE) 2019-1020 e abroga il regolamento (UE) n. 305/2011

- **Codice della proposta:** COM(2022) 144 del 30/03/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0094(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili

\*\*\*

### Premessa: finalità e contesto

Il regolamento (UE) n. 305/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio (Construction Product Regulation, o "CPR") fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione. Tale regolamento garantisce il buon funzionamento del mercato unico e la libera circolazione dei prodotti da costruzione nell'UE, attraverso specifiche tecniche armonizzate, che mettono a disposizione un linguaggio tecnico comune su come sottoporre a prova e comunicare la prestazione dei prodotti da costruzione. L'applicazione delle specifiche tecniche armonizzate diventa obbligatoria quando le stesse vengono citate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUUE). I prodotti da costruzione contemplati da tali norme devono recare la marcatura CE attestante che sono conformi alla prestazione dichiarata per gli stessi, e possono quindi circolare liberamente all'interno del mercato unico. Gli Stati membri dell'UE non sono autorizzati a richiedere marchi, certificati o prove supplementari. Il CPR non stabilisce i requisiti dei prodotti; gli Stati membri dell'UE sono responsabili dei requisiti in materia di sicurezza, ambiente ed energia applicabili agli edifici e alle opere di ingegneria civile.

La proposta di revisione del CPR mira a risolvere principalmente le seguenti problematiche:

- insoddisfacente funzionamento del processo di normazione tecnica armonizzata;
- piena attuazione ostacolata dalle normative nazionali degli stati membri;
- quadro normativo eccessivamente complesso e poco chiaro;
- relazione ambigua tra il regolamento e altre normative dell'UE e/o norme nazionali, in particolare relativamente alla transizione ecologica e alla transizione digitale.

Il principale obiettivo della revisione del CPR è quello di realizzare un mercato unico dei prodotti da costruzione ben funzionante, e contribuire agli obiettivi della transizione verde e di quella digitale, ovvero il raggiungimento di un'economia moderna e competitiva, efficiente sotto il profilo delle risorse. Più in particolare, gli obiettivi principali della proposta normativa possono essere così articolati:

- sbloccare il sistema di armonizzazione tecnica anche attraverso interventi diretti con Atti delegati;
- ridurre gli ostacoli nazionali alla commercializzazione per i prodotti contemplati dal regolamento;
- migliorare l'applicazione della normativa e la vigilanza del mercato;
- fornire maggiore chiarezza (definizioni più complete, riduzione delle sovrapposizioni e disposizioni in materia di collisione con altre normative) e semplificazione;
- ridurre gli oneri amministrativi per le imprese, anche attraverso la semplificazione e la digitalizzazione;
- garantire la sicurezza intrinseca dei prodotti da costruzione e non soltanto la prestazione;
- ridurre l'impatto ambientale e climatico dei prodotti da costruzione in linea con gli obiettivi del Green Deal, anche attraverso l'applicazione di strumenti digitali (passaporto digitale del prodotto, banca dati comune).

## A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

### 1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

Relativamente alla base giuridica, la proposta si basa sull'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in quanto l'obiettivo principale del regolamento è eliminare gli ostacoli alla circolazione dei prodotti da costruzione nel mercato unico. La proposta rispetta il principio di attribuzione.

### 2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà in quanto, in assenza di un regolamento dell'UE, le carenze del CPR non possono essere colmate da leggi nazionali, poiché gli Stati membri non hanno il potere di modificare il quadro del CPR né di correggere le sue carenze mediante misure nazionali. Attualmente, in assenza di una normazione adeguata a livello UE, le prestazioni ambientali e di sicurezza dei prodotti da costruzione sono affrontate in modi diversi a livello nazionale, il che comporta una divergenza dei requisiti per gli operatori economici. Un'azione a livello dell'UE è dunque giustificata e necessaria. Solo a livello UE possono essere stabilite le condizioni per garantire la libera circolazione dei prodotti da costruzione, garantendo allo stesso tempo parità di condizioni e perseguendo obiettivi di sostenibilità.

Per quanto concerne il valore aggiunto dell'azione a livello UE, la proposta contribuirà a migliorare il funzionamento generale del mercato unico dei prodotti da costruzione aumentando la certezza del diritto, migliorando la parità di condizioni per l'ecosistema delle costruzioni e trattando gli aspetti delle prestazioni climatiche e ambientali e della circolarità dei prodotti da costruzione, che possono essere affrontati soltanto a livello UE.

### **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

La proposta è coerente con il principio di proporzionalità in quanto non va oltre quanto necessario per il buon funzionamento del mercato unico dei prodotti da costruzione ed è proporzionata al conseguimento dell'obiettivo perseguito.

La proposta mira ad affrontare le carenze individuate nel CPR e gli obiettivi del Green Deal europeo e del piano d'azione per l'economia circolare in relazione ai prodotti da costruzione, basandosi allo stesso tempo sui principi fondamentali del CPR (comprese le norme armonizzate elaborate dalle organizzazioni europee di normazione). Per conseguire gli obiettivi strategici è indispensabile affrontare e migliorare il funzionamento fondamentale del quadro del CPR, in particolare il processo di normazione. Talune delle nuove caratteristiche, quali i requisiti dei prodotti o gli atti della Commissione contenenti specifiche tecniche, saranno applicate soltanto se necessarie per prodotti specifici.

La proposta propone un quadro normativo completo e adeguato alle esigenze future, integra soluzioni di riserva e nuovi strumenti normativi che possono essere attivati se una categoria o un gruppo di prodotti specifici lo richiedono, sulla base di un'analisi dettagliata. Data l'ampia varietà di prodotti da costruzione, soltanto questo approccio può garantire che gli obiettivi della proposta siano perseguiti in maniera efficace senza creare oneri inutili per gli operatori economici.

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **1. Valutazione del progetto e urgenza**

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva, in particolare per quanto riguarda l'attenzione della proposta alla sostenibilità ambientale e al progresso digitale.

Al riguardo, l'obiettivo è quello di consentire una gestione digitalizzata delle opere da costruzione che copra l'intero ciclo di vita, dalla progettazione allo smaltimento ed al riuso/riciclo dei derivati della demolizione, ed a tal fine il primo e più importante tassello è individuato nel prodotto da costruzione, il cui passaporto digitale consentirà il conseguimento degli obiettivi inseriti nel Piano di Azione sull'Economia circolare, a sua volta pilastro fondamentale del Green Deal europeo.

La revisione del regolamento sui prodotti da costruzione, inoltre, mira a migliorare il funzionamento generale del mercato, in particolare affrontando le attuali problematiche relative al processo di normazione ed eliminando gli ostacoli al mercato unico, quali la sovrapposizione di norme a livello UE o nazionale.

Una efficace revisione del regolamento può aumentare la certezza del diritto e rendere più eque le condizioni di concorrenza nell'ambito delle costruzioni, garantendo al contempo un livello elevato di sicurezza e protezione della salute e dell'ambiente, oltre a rendere più efficiente la vigilanza sul mercato, e quindi migliorare la fiducia nel sistema in tutta l'UE.

### **2. Conformità del progetto all'interesse nazionale**

Si segnala la necessità di completare l'esame puntuale della proposta normativa, e di concludere la consultazione, sia interna alle amministrazioni competenti sia con gli operatori a diverso titolo coinvolti, al fine di valutare gli effetti sugli interessi nazionali.

Si rappresenta che nell'ambito del CPR sono presenti molteplici portatori di interessi: associazioni e organismi tecnici, autorità nazionali, imprese/fabbricanti, importatori e distributori, associazioni di consumatori, autorità di vigilanza del mercato, associazioni di categoria, organismi notificati, associazioni di lavoratori/professionisti e altri soggetti.

L'approccio modulare e proiettato in un lunghissimo arco temporale (2045) della proposta di revisione del CPR, inoltre, non consente una precisa valutazione, il cui impianto, comunque, si fonda sul Piano di Azione sull'Economia circolare.

### **3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune**

La proposta sarà oggetto di discussione presso il Consiglio Europeo per un periodo stimato di almeno 18 mesi. Ai fini dell'adozione, dunque, potrebbero essere necessari più di 24 mesi. A valle dell'adozione, per consentire alla normativa tecnica armonizzata di adeguarsi alle indicazioni del nuovo CPR, è previsto un lungo periodo di sovrapposizione con la previgente normativa, il Reg. (UE) 305/2011, che terminerà nel 2045.

Sono ancora in fase di valutazione gli eventuali elementi di criticità, le modifiche o le correzioni ritenute necessarie od opportune, da presentarsi al Consiglio.

Si segnala che la proposta normativa ad oggi è stata illustrata solo in modo generale, mentre per gli specifici aspetti si entrerà nel dettaglio nel corso dei lavori che si protrarranno nei prossimi mesi.

Gli Stati Membri, nella prima riunione di presentazione della proposta della Commissione Europea in Consiglio dell'Unione Europea, svoltasi il 20 maggio scorso, hanno fornito pareri di carattere generale, che risultano in generale positivi, soprattutto da parte di Germania e Spagna. Gli altri Stati Membri, premesso un generale apprezzamento per l'attenzione alla sostenibilità ambientale e al progresso digitale, hanno poi rappresentato varie perplessità e criticità. In particolare, Belgio, Ungheria, Bulgaria, Polonia, Danimarca, Olanda, Croazia hanno segnalato la eccessiva lunghezza del processo (prevista la definitiva abrogazione del CPR nel 2045), l'eccessiva delega di poteri alla Commissione attraverso gli atti delegati, i possibili incrementi di oneri a carico degli operatori economici e delle PPAA degli Stati membri, la possibilità di deroghe/esenzioni lasciata agli Stati membri, le esclusioni di taluni prodotti (es. segnaletica stradale, sanitari, apparecchi di riscaldamento) che dovranno essere affrontate in fase di revisione. Infine, la Finlandia ha censurato le esclusioni dal campo di applicazione, atteso che tutti i prodotti da costruzione, nessuno escluso, debbano entrare nel nuovo regolamento e pertanto la proposta va implementata. Si segnala che si tratta di posizioni del tutto preliminari.

## **C. Valutazione d'impatto**

### **1. Impatto finanziario**

Come rappresentato dalla Commissione Europea, la proposta richiederà risorse aggiuntive, da impiegare presso la Commissione stessa, per gestire efficacemente il quadro del nuovo CPR. Il personale della Commissione svolgerà le seguenti attività:

- elaborare e attuare il CPR;
- elaborare il diritto derivato (atti di esecuzione e atti delegati);

- elaborare e gestire le richieste di normazione e gli atti della Commissione;
- valutare e citare le specifiche tecniche armonizzate;
- elaborare specifiche tecniche comuni;
- gestire le relazioni con le organizzazioni europee di normazione per quanto riguarda le attività antecedenti la normazione e la normazione stessa;

Si ritiene opportuno evidenziare che, per poter procedere ad una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, appare necessario attendere i futuri sviluppi negoziali relativi al progetto di norma di cui trattasi. Si rappresenta inoltre che il recepimento a livello nazionale della norma potrebbe essere effettuato con apposito decreto attuativo, che eventualmente sostituirebbe del D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 106 "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".

L'impatto del nuovo CPR sull'organizzazione nazionale potrebbe dunque essere anche fortemente influenzato dagli strumenti normativi di attuazione nazionale che seguiranno la sua entrata in vigore.

## **2. Effetti sull'ordinamento nazionale**

In termini di efficienza normativa e semplificazione, la proposta ridurrà al minimo i costi di conformità attraverso un processo di normazione ben funzionante, disposizioni più chiare, incentivi al riutilizzo dei prodotti, minori requisiti nazionali supplementari e la creazione di parità di condizioni per tutti i fabbricanti, in particolare per le PMI, in tutti gli Stati membri

La proposta sfrutta al massimo il potenziale della digitalizzazione per ridurre gli oneri amministrativi, considerando che il CPR non prevede l'applicazione di strumenti digitali. Tutte le informazioni e la documentazione relative alla proposta possono essere trattate in formato digitale (ad esempio il passaporto digitale del prodotto) nonché archiviate e condivise in modo duraturo in un sistema di informazione, nel quale sarebbero anche accessibili. Ciò determinerà una maggiore trasparenza lungo le catene di approvvigionamento, consentirà di conservare i dati dei prodotti da costruzione nei registri degli edifici e di utilizzarli per i calcoli richiesti da altre normative. Ciò faciliterà altresì la vigilanza del mercato.

Introducendo un nuovo conferimento di poteri alla Commissione al fine di stabilire un numero minimo di controlli che le autorità di vigilanza del mercato devono effettuare, la proposta mira a migliorare l'applicazione disomogenea delle norme del CPR sul mercato. Ciò potrebbe richiedere una maggiore capacità da parte delle autorità di vigilanza del mercato, ma consentirà di sostenere meglio gli Stati membri nell'esercizio della loro responsabilità di garantire la sicurezza e la sostenibilità delle opere di costruzione.

A livello nazionale si rappresenta che il recepimento della norma potrebbe essere effettuato con apposito decreto attuativo, che eventualmente sostituirebbe del D.Lgs 16 giugno 2017, n. 106 "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".

Per poter procedere quindi ad una compiuta analisi degli effetti della proposta sui processi

amministrativi nazionali, appare necessario attendere i futuri sviluppi del progetto di norma di cui trattasi, e i successivi provvedimenti di attuazione.

### **3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

Non sono previsti effetti che possano incidere sulle competenze regionali e delle autonomie locali.

### **4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione**

La proposta prevede che i paesi dell'UE dovranno mettere a disposizione maggiori risorse per la vigilanza sul mercato, che attualmente non dispone di personale sufficiente.

Tuttavia, la revisione assisterà notevolmente i paesi dell'UE nella loro responsabilità in materia di sicurezza delle opere di costruzione. Di conseguenza l'impatto complessivo sui bilanci nazionali non sarà probabilmente significativo.

Al momento comunque non sono ancora quantificabili gli specifici effetti che l'attuazione della proposta normativa potrà avere sull'amministrazione pubblica, sia dal punto di vista organizzativo che in termini di risorse necessarie.

E' in ogni caso prevedibile che i nuovi requisiti ambientali comporteranno l'inserimento tra le Autorità competenti del Ministero della Transizione Ecologica, che oggi non si occupa esplicitamente di prodotti da costruzione, così come l'introduzione dei requisiti di sicurezza intrinseca dei prodotti da costruzione comporterà nuove incombenze per le attuali Amministrazioni competenti.

### **5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese**

La proposta dovrebbe comportare un aumento dei costi per i fabbricanti, principalmente a causa dell'aumento dei costi di conformità, degli oneri amministrativi e degli oneri di regolamentazione in relazione alla marcatura CE e alla dichiarazione di prestazione; tali maggiori oneri saranno in parte compensati dalla riduzione dei costi connessi all'eliminazione dei requisiti nazionali.

Nel complesso, tuttavia, grazie a diverse misure, tra cui la possibilità di utilizzare mezzi elettronici per tutti i requisiti in materia di documentazione e informazione, un punto unico di accesso per la registrazione e la fornitura di tutta la documentazione, la proposta dovrebbe comportare una riduzione degli oneri amministrativi.

La revisione del regolamento mira a migliorare il mercato unico dei prodotti da costruzione, e a creare parità di condizioni per tutti i fabbricanti, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI) in tutti i paesi dell'UE.

I fabbricanti dovranno rispettare un numero maggiore di obblighi per immettere i loro prodotti sul mercato, ma allo stesso tempo disporranno di maggiori opportunità commerciali. I requisiti di semplificazione mirano specificamente a fornire alle microimprese procedure semplificate per la valutazione e la verifica della prestazione.

Inoltre, i governi dell'UE avranno la facoltà di esentare determinate microimprese dagli obblighi stabiliti dal regolamento. La prevista condivisione del lavoro e l'allineamento tecnico con l'iniziativa sui prodotti sostenibili eviteranno oneri inutili per le imprese di tutte le dimensioni.

Un funzionamento migliore del mercato unico offrirà alle imprese di costruzione l'accesso a una scelta più ampia di prodotti.

### **Altro**

Si precisa che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della delegazione italiana potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.

E' utile ricordare che le Amministrazioni competenti in materia, individuate dall'art. 2, punto m), del D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 106, sono il Consiglio superiore dei lavori pubblici, presso cui è costituito il Comitato nazionale di coordinamento per i prodotti da costruzione, il Ministero dell'interno e il Ministero dello sviluppo economico.





*Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici*

## Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

### Oggetto dell'atto:

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che fissa condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione, modifica il regolamento (UE) 2019-1020 e abroga il regolamento (UE) n. 305/2011

- **Codice della proposta:** COM(2022) 144 del 30/03/2022
- **Codice interistituzionale:** 2022/0094(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili

<b>Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea</b> (articolo e paragrafo)	<b>Norma nazionale vigente</b> (norma primaria e secondaria)	<b>Commento</b> (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Intero progetto legislativo	D.Lgs. 16 giugno 2017, n.106 "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"	Necessità di recepimento e attuazione del nuovo progetto legislativo mediante idoneo strumento normativo a livello nazionale, che modifichi/sostituisca il D.Lgs. 106 giugno 2017, n.106