



Bruxelles, 7.7.2016
COM(2016) 445 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'attuazione 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 e che abroga la direttiva 89/106/CEE
del Consiglio**

Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione 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 e che abroga la direttiva 89/106/CEE del Consiglio

1. INTRODUZIONE

Il regolamento sui prodotti da costruzione¹ (CPR) ha sostituito la precedente direttiva sui prodotti da costruzione (CPD) fissando condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione nell'UE. Il CPR si applica pienamente da luglio 2013.

La presente relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, imposta dall'articolo 67, paragrafo 2, del CPR, presenta lo stato di attuazione del CPR e include le esperienze acquisite, il grado di realizzazione degli obiettivi del regolamento e gli aspetti da migliorare.

Le prove fattuali alla base di questa relazione sono tratte dalle relazioni trasmesse dagli Stati membri e dalle parti interessate alla Commissione e dai regolari riscontri espressi dagli Stati membri e dalle principali parti interessate in primo luogo attraverso il gruppo consultivo, il comitato permanente per le costruzioni e il gruppo di cooperazione amministrativa per la sorveglianza del mercato (AdCo-CPR), nonché da uno studio esterno intitolato "*Analysis of implementation of the Construction Products Regulation*" (Analisi dell'attuazione del regolamento sui prodotti da costruzione), completato nel luglio 2015².

La relazione non affronta tematiche già contemplate in studi specifici, in relazioni della Commissione e in relazioni che saranno presentate nel corso dell'anno, tra cui la relazione del 2014 sulle sostanze pericolose³, la relazione sui poteri delegati adottata nel 2015⁴ e la prossima relazione sul finanziamento dell'organizzazione europea per la valutazione tecnica (EOTA) attesa per il 1° gennaio 2017⁵.

Analogamente, la coerenza della normativa dell'UE applicabile al settore delle costruzioni, compreso il CPR, e i relativi costi e benefici per il settore sono soggetti a un vaglio di adeguatezza per il settore previsto per il 2017. Quanto all'impatto economico del CPR, è stato avviato uno studio i cui risultati sono attesi per l'estate 2016.

¹ 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 e che abroga la direttiva 89/106/CEE del Consiglio (GU L 88 del 4.4.2011, pag. 5).

² <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0415686/>, <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0415688/>, <http://bookshop.europa.eu/en/analysis-of-the-implementation-of-the-construction-products-regulation-pbET0115716/>.

³ COM(2014)511, del 7.8.2014 di cui all'art. 67, paragrafo 1.

⁴ COM(2015)449, del 16.9.2015 di cui all'art. 61, paragrafo 1.

⁵ Di cui all'articolo 34, paragrafo 2, del CPR.

2. APPROCCIO DEL CPR

Obiettivi del CPR

Il CPR ha mantenuto lo stesso obiettivo principale della CPD, vale a dire migliorare il funzionamento del mercato unico e migliorare la libera circolazione dei prodotti da costruzione nell'UE fissando condizioni armonizzate per la loro commercializzazione.

Il CPR ha inoltre alcuni obiettivi operativi specifici: semplificare il sistema esistente⁶ chiarire i concetti e le definizioni utilizzati e aumentare la credibilità dell'intera struttura. Tutti questi obiettivi contribuiscono anche alla politica dell'UE per le PMI, la quale mira a creare condizioni di parità per le PMI, in particolare per le microimprese.

L'approccio del CPR contribuisce alla strategia "Europa 2020"⁷ e agli obiettivi dell'iniziativa "Costruzione 2020"⁸, ossia fare in modo che il settore delle costruzioni e le sue imprese raggiungano un livello di competitività sostenibile.

Funzionamento del CPR

Il sistema basato sul CPR armonizza le condizioni per la commercializzazione dei prodotti da costruzione mediante la creazione di un linguaggio tecnico comune che ne definisce le caratteristiche essenziali in relazione alle loro prestazioni nelle specifiche tecniche armonizzate, ovvero norme armonizzate e documenti europei di valutazione, che devono riguardare l'ambito dei requisiti di base per le opere di costruzione⁹. Se un prodotto da costruzione è contemplato da una norma armonizzata¹⁰ o se per esso è stata rilasciata una valutazione tecnica europea, il fabbricante redige una dichiarazione di prestazione e appone il marchio CE a questo tipo di prodotto.

L'obiettivo del CPR verso il consolidamento del mercato unico per i prodotti da costruzione si è scostato dai principi generali enunciati nella risoluzione del Consiglio relativa a una nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione¹¹, in seguito modificata dalla decisione n. 768/2008/CE relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti¹². Le principali differenze sono le seguenti:

- la ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri: l'UE si occupa delle norme per l'accesso al mercato unico, mentre gli Stati membri sono responsabili dei requisiti in materia di sicurezza, ambiente ed energia applicabili alle opere di costruzione;
- le condizioni armonizzate per la commercializzazione: invece di armonizzare i prodotti da costruzione o i loro requisiti, la legislazione dell'UE (il CPR) si limita a creare condizioni armonizzate per la commercializzazione di tali prodotti. Le

⁶ Per questo motivo il CPR figurava nel programma permanente della Commissione per l'aggiornamento e la semplificazione dell'acquis comunitario ed è stato integrato nel programma REFIT (programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficienza normativa) nel 2014.

⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm.

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Strategia per la competitività sostenibile del settore delle costruzioni e delle sue imprese", COM(2012) 433 del 31.7.2012.

⁹ Cfr. l'elenco nell'allegato I del CPR.

¹⁰ Cfr. l'articolo 2, paragrafo 1, del CPR.

¹¹ Risoluzione del Consiglio del 7 maggio 1985, GU C 136 del 4.8.1985.

¹² GU L 218 del 13.8.2008, pag. 82.

specifiche tecniche armonizzate sono volte a facilitare la libera circolazione dei prodotti da costruzione e a permettere agli attori economici di cogliere appieno i vantaggi del mercato unico.

Un linguaggio tecnico comune consente a professionisti, autorità pubbliche e utilizzatori dei prodotti da costruzione di ottenere informazioni affidabili, utili per confrontare le prestazioni di tali prodotti. Altri vantaggi comprendono:

- i prodotti devono essere verificati una sola volta, in base a una norma armonizzata o un documento europeo di valutazione;
- le autorità nazionali possono fissare requisiti di prestazione avvalendosi di norme armonizzate o di documenti europei di valutazione;
- gli utilizzatori dei prodotti da costruzione hanno la possibilità di determinare meglio le prestazioni loro necessarie;
- la vigilanza del mercato può basarsi su un'unica struttura d'informazione comune.

Attuazione generale

Poiché il CPR introduce nuova documentazione, nuove procedure e nuovi obblighi, esso prevede un periodo transitorio. Il regolamento è pienamente applicabile solo dal 1° luglio 2013, vale a dire da meno di tre anni alla data della presente relazione. È questa una delle ragioni per cui non è ancora possibile valutare appieno l'attuazione di alcuni aspetti del CPR, rendendo la presente valutazione parzialmente preliminare.

Per accompagnare la transizione, la Commissione ha avviato campagne di informazione destinate principalmente agli operatori economici, in particolare alle PMI, ma anche alle autorità pubbliche e agli utilizzatori di prodotti da costruzione¹³. Anche diverse associazioni industriali e autorità pubbliche hanno organizzato campagne di informazione rivolte ai loro rispettivi membri o territori di competenza.

In linea generale, tutti gli elementi richiesti dal CPR sono stati attuati da tutti i soggetti interessati: per esempio, sono presenti in tutta Europa organismi notificati e organismi di valutazione tecnica¹⁴ e in ciascuno Stato membro sono presenti punti di contatto di prodotti da costruzione. Tuttavia, alcuni aspetti non sono ancora stati attuati integralmente e richiedono ulteriori sforzi, come illustrato nelle sezioni che seguono.

3. NORME DI COMMERCIALIZZAZIONE DEI PRODOTTI DA COSTRUZIONE

Per immettere sul mercato dell'UE un prodotto da costruzione sono necessarie la dichiarazione di prestazione e la marcatura CE. I fabbricanti di prodotti che rientrano nell'ambito armonizzato sono obbligati a utilizzarle¹⁵ essendo anche gli unici mezzi per

¹³ Una conferenza nel giugno 2012, un video nel 2014 e un opuscolo nel 2015 ("La marcatura CE dei prodotti da costruzione passo a passo", <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/12310?locale=en>).

¹⁴ Nando, all'indirizzo: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/nando/index.cfm?fuseaction=directive.notifiedbody&dir_id=33.

¹⁵ A norma dell'articolo 4, paragrafo 1, tale ambito comprende i prodotti coperti da norme armonizzate e quelli che sono stati oggetto di valutazioni tecniche europee.

fornire informazioni¹⁶ sulle prestazioni dei prodotti in relazione alle caratteristiche essenziali¹⁷ definite mediante il CPR.

Affinché il sistema di informazioni sulla prestazione del prodotto istituito dal CPR sia efficiente, è indispensabile che esso sia applicato in maniera uniforme. Pertanto è necessario che le norme relative alle condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione siano definite a livello di UE, nell'ambito del CPR o per mezzo suo. Se le autorità pubbliche degli Stati membri adottassero ciascuna le proprie modalità di intervento, ciò nuocerebbe alla coerenza e contribuirebbe alla frammentazione del mercato unico.

In diversi Stati Membri persiste tuttavia l'impiego di marchi nazionali¹⁸, contrariamente ai principi dal CPR. Non sono ammessi processi o verifiche ex ante a livello nazionale concernenti il settore armonizzato¹⁹. Ciò vale anche per le marcature volontarie senza una connotazione nazionale, poiché esse impediscono indebitamente la libera circolazione dei prodotti da costruzione provvisti della marcatura CE, per esempio se associate a un sistema di valutazione e verifica della costanza della prestazione più esigente, imposto dalle ispezioni degli edifici o dalle compagnie di assicurazione oppure se associate a incentivi finanziari.

Ciò è stato confermato nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-100/13²⁰, secondo cui gli Stati membri devono astenersi dal fissare requisiti supplementari. L'applicabilità di tale sentenza nel quadro del CPR e la sua ampia portata in tutte le norme armonizzate confermano il carattere obbligatorio del linguaggio tecnico comune. Poiché il sistema armonizzato creato nell'ambito del CPR o per mezzo suo è considerato esaustivo²¹, non rimane spazio per altri sistemi riguardanti la commercializzazione dei prodotti da costruzione nell'ambito armonizzato. La Commissione ha quindi chiesto a tutti gli Stati membri di allineare i loro sistemi nazionali a tali principi e segue da vicino gli adeguamenti apportati.

Un altro aspetto importante relativo all'attuazione, identificato da molte parti interessate, è la sostanziale sovrapposizione tra le informazioni richieste nella dichiarazione di prestazione e nella marcatura CE, che genera ulteriori oneri amministrativi e finanziari. Secondo un'interpretazione flessibile dell'articolo 9, paragrafo 2, la marcatura CE potrebbe contenere soltanto le informazioni essenziali e rimandare alla dichiarazione di prestazione per ulteriori informazioni. La dichiarazione di prestazione sarebbe fornita su supporto cartaceo insieme al prodotto, in formato elettronico o tramite un sito web. Ciò potrebbe alleviare l'onere per i fabbricanti rispettando gli obiettivi di semplificazione del CPR. La Commissione continua a promuovere tale soluzione semplificata e flessibile anche al fine di garantire la certezza giuridica per i fabbricanti, che non vogliono interpretazioni diverse a livello di Stati membri.

4. PUNTI DI CONTATTO DI PRODOTTI DA COSTRUZIONE

¹⁶ In seguito all'adozione del regolamento delegato (UE) n. 157/2014 della Commissione, del 30 ottobre 2013, relativo alle condizioni per rendere disponibile su un sito web una dichiarazione di prestazione per i prodotti da costruzione, i fabbricanti hanno la possibilità di mettere a disposizione la dichiarazione di prestazione in formato elettronico. Esiste prova del fatto che questo metodo è utilizzato e accolto favorevolmente dal settore.

¹⁷ Cfr. l'articolo 4, paragrafo 2, del CPR.

¹⁸ Marcature (o, più in generale, procedure che creano ex ante requisiti per i fabbricanti) con una connotazione nazionale.

¹⁹ Settore dei requisiti di base delle opere di costruzione, come indicato nell'allegato I del CPR.

²⁰ [http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=c-100/13 %23](http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=c-100/13%23).

²¹ Come al punto 62 della sentenza nella causa C-100/13.

In tutti gli Stati membri sono in funzione punti di contatto di prodotti da costruzione con il compito di fornire informazioni sulle norme nazionali e rispondere alle domande dell'industria. La Commissione europea pubblica un elenco dei punti di contatto di prodotti da costruzione e ne convoca riunioni regolari al fine di garantire un adeguato coordinamento e lo scambio delle migliori pratiche.

La conoscenza dei servizi offerti dai punti di contatto di prodotti da costruzione rimane tuttavia relativamente bassa nel settore, mentre i loro tempi di risposta e la qualità delle informazioni che forniscono hanno sollevato alcuni interrogativi.

La Commissione sta valutando come migliorare la situazione, per esempio nel contesto dell'iniziativa "Sportello digitale unico" che mira a ottimizzare le attuali piattaforme dell'UE e nazionali che forniscono informazioni e servizi sui diritti nel mercato unico.

Parallelamente alle iniziative della Commissione, gli Stati membri devono continuare a sostenere i loro punti di contatto di prodotti da costruzione affinché funzionino meglio e devono adoperarsi per diffonderne la conoscenza nel settore della costruzione.

5. NORME ARMONIZZATE

In base al CPR, le 457 norme armonizzate vigenti, citate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e le oltre 2 000 norme di riferimento su cui esse si basano costituiscono la principale fonte di linguaggio tecnico comune in questo settore. Secondo alcune stime le norme armonizzate attualmente contemplano circa il 75-80 % di tutti i prodotti da costruzione. La maggior parte di queste norme è divenuta applicabile immediatamente prima che il CPR entrasse pienamente in vigore e questo spiega in parte perché alcune parti interessate hanno avuto l'impressione che il CPR abbia apportato cambiamenti radicali.

Diversamente dalle norme armonizzate sviluppate in applicazione della normativa di armonizzazione dell'Unione interamente basata sul nuovo quadro normativo²², le norme armonizzate basate sul CPR dovrebbero solo descrivere a grandi linee i metodi e i criteri usati per valutare la prestazione dei prodotti da costruzione in relazione alle loro caratteristiche essenziali. In generale, esse non fissano requisiti per le prestazioni dei prodotti in sé. Ciò è dovuto alla ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri di cui sopra.

Una delle specificità del CPR è che esso prevede che l'uso delle norme armonizzate sia obbligatorio per i costruttori al momento di immettere sul mercato i propri prodotti da costruzione e per le autorità degli Stati membri nel fissare i requisiti per il loro utilizzo²³. Ciò significa che tutte le parti interessate possono basarsi su norme vigenti uniformi e non devono ricorrere ad altri strumenti (nazionali) per tali scopi²⁴.

²² 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 e che abroga la decisione 93/465/CEE (GU L 218 del 13.8.2008, pag. 82).

²³ Cfr. l'articolo 4, paragrafo 2, l'articolo 8, paragrafi 3 e 6, e l'articolo 17, paragrafo 5.

²⁴ L'accesso alle norme armonizzate è una questione importante, come ha riconosciuto l'avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea nel suo giudizio (in particolare al punto 51) presentato il 28.1.2016 nella causa C-613/14. In tale giudizio è stata anche sottolineata la pertinenza delle norme quale parte del meccanismo di armonizzazione dell'UE; il Mediatore europeo ha inoltre chiuso di recente un quesito su questo tema Q2/2013/EIS con la sua relazione dell'11.12.2015.

Poiché l'uso di norme armonizzate è obbligatorio per i prodotti da costruzione e tali norme hanno un impatto considerevole sul mercato, è particolarmente necessario che esse siano di elevata qualità. Le loro procedure di adozione devono essere concepite e applicate tenendo a mente questo obiettivo. È particolarmente importante che le varie categorie di parti interessate²⁵ siano rappresentate in modo giusto ed equo e che siano rispettate le norme di cui all'articolo 3, paragrafo 3, e all'articolo 27 del CPR sulla creazione di nuove classi o livelli di soglia delle prestazioni. Per questi due aspetti esiste un margine di miglioramento.

Poiché la maggior parte delle norme armonizzate risale all'epoca della CPD e tutte le norme erano state definite sulla base di mandati di normazione emessi in genere 10-20 anni fa, alcune ormai hanno bisogno di una revisione in linea con sviluppi tecnici e del mercato. Oltre a ciò, non tutte le caratteristiche specifiche del CPR sono state interamente prese in considerazione. La transizione dalla CPD al CPR ha reso necessario che le parti interessate, gli organismi europei di normazione e le autorità degli Stati membri imparassero ad assimilare le nuove funzionalità e a tradurle in norme armonizzate. Vi sono stati dei ritardi nell'avvio di tale processo e l'adeguamento è in corso.

Queste circostanze hanno richiesto una maggiore attività di monitoraggio e sorveglianza da parte della Commissione. Di conseguenza, un numero consistente di possibili norme armonizzate non è citato nella GUUE prima degli opportuni adeguamenti o prima dell'adozione di atti delegati volti a incorporare classi e/o livelli di soglia. Una cooperazione costante con i consulenti del Comitato europeo di normazione sarà essenziale per migliorare la situazione prima che le norme armonizzate siano presentate alla Commissione per la pubblicazione dei rispettivi riferimenti nella GUUE.

Sebbene il CPR non abbia apportato modifiche di grande entità al quadro generale per le norme armonizzate in questo settore, le parti interessate hanno recentemente richiesto un processo di normazione più rapido ed efficiente, con norme che meglio rispondono alle esigenze degli utilizzatori. Il carattere esaustivo delle norme armonizzate basate sul CPR, confermato dalla Corte di giustizia nella causa C-100/13 di cui sopra²⁶, richiede ancora l'adattamento di una serie di norme²⁷. Devono inoltre essere ancora presentate richieste di normazione, sia nuove sia sottoposte a revisione²⁸, e deve ancora essere recuperato l'attuale arretrato di norme armonizzate non ancora citate nella GUUE. Questi obiettivi possono essere raggiunti solamente tramite una più intensa collaborazione tra il Comitato europeo di normazione, gli Stati membri, l'industria, la Commissione e le pertinenti parti interessate, in particolare attraverso l'iniziativa congiunta sulla normalizzazione²⁹.

6. ORGANIZZAZIONE EUROPEA PER LA VALUTAZIONE TECNICA (EOTA)

Quanto ai prodotti le cui prestazioni non possono essere pienamente valutate conformemente a norme armonizzate, il CPR³⁰ definisce procedure specifiche che comprendono una richiesta di valutazione tecnica europea da parte dei costruttori nonché l'elaborazione e l'adozione di

²⁵ Cfr. l'articolo 17, paragrafo 2, del CPR.

²⁶ Cfr. la nota 16.

²⁷ In particolare, alcuni requisiti di base per le opere di costruzione.

²⁸ Dato che le modifiche alle norme esistenti devono essere apportate utilizzando la "procedura di attribuzione del mandato" abbreviata.

²⁹ Decisione della Commissione del 1.6.2016 sull'approvazione e la firma dell'iniziativa congiunta sulla normazione, C(2016)3211.

³⁰ Cfr. l'articolo 19, paragrafo 1, che definisce l'ambito di applicazione di tali attività.

documenti europei di valutazione da parte dell'EOTA, l'organizzazione degli organismi di valutazione tecnica (detti TAB).

Gli obiettivi strategici per l'EOTA, quali definiti nel CPR e derivanti dalle esperienze maturate nell'ambito della CPD e dalle critiche mosse nei confronti di quest'ultima, sono stati raggiunti: abbreviare e semplificare le procedure, ridurre i costi per i fabbricanti, e rendere tali procedure più trasparenti. Per passare dal rilascio di omologazioni dei prodotti alla semplice valutazione della prestazione, la prima cosa da fare è stato definire una serie di principi³¹, poi convertiti in procedure per l'elaborazione e l'adozione dei documenti europei di valutazione³². I principi sono stati rispettati in larga misura grazie all'ampia partecipazione dei fabbricanti coinvolti e della Commissione alle procedure.

Dal novembre 2011, la maggior parte degli Stati membri ha designato i TAB utilizzando strumenti elettronici della Commissione, secondo criteri rigorosi stabiliti nel CPR e basati su di esso³³. Le richieste di valutazioni tecniche europee e quindi anche la preparazione di progetti di documenti europei di valutazione sono trattate principalmente da un numero limitato di TAB.

La transizione dalla CPD al CPR non è tuttavia ancora ultimata. Quasi il 90 % delle richieste di valutazioni tecniche europee rilasciate in conformità del CPR è ancora basato sugli orientamenti per le omologazioni tecniche europee (ETAG) utilizzati come documenti europei di valutazione³⁴. I principi per queste pratiche sono stati concordati con l'EOTA e devono essere seguiti per prevenire complicazioni, in particolare per i fabbricanti coinvolti. La conversione degli ETAG in documenti europei di valutazione, a cominciare da quelli più comunemente usati, è attualmente in corso³⁵. I benestare tecnici europei rilasciati a norma della CPD (fino al 30 giugno 2013) possono essere utilizzati dai fabbricanti come richieste di valutazioni tecniche europee fino al termine del periodo di validità (massimo cinque anni, vale a dire eventualmente fino al 30 giugno 2018)³⁶.

Il cambio di paradigma nell'ambito dei TAB, da "omologazione" a "valutazione delle prestazioni", è la sfida principale per una corretta attuazione delle disposizioni del CPR per quanto riguarda l'elaborazione e l'adozione dei documenti europei di valutazione. In seguito all'adozione del regolamento di esecuzione (UE) n. 1062/2013 della Commissione relativo al formato delle richieste di valutazioni tecniche europee per i prodotti da costruzione³⁷, l'EOTA e la Commissione hanno concordato i principi relativi alla redazione dei documenti europei di valutazione e hanno sviluppato orientamenti dettagliati in base all'esperienza maturata in questi processi³⁸. Tutto ciò ha permesso, nel luglio 2015, la prima pubblicazione nella GUUE dei riferimenti ai documenti europei di valutazione³⁹.

³¹ Cfr. l'articolo 20.

³² Cfr. l'articolo 19, paragrafi 2 e 3, e l'allegato II del CPR; Cfr. inoltre l'articolo 21.

³³ Cfr. gli articoli 29 e 30 e la tabella 2 dell'allegato IV del CPR; anche gli orientamenti della Commissione a norma dell'articolo 29, paragrafo 4, sono stati debitamente comunicati agli Stati membri. Fino a maggio 2016 sono stati designati 50 TAB in 25 paesi, tra cui tre paesi EFTA. Sei Stati membri non hanno designato alcun TAB.

³⁴ Cfr. l'articolo 66, paragrafo 3, del CPR.

³⁵ La pubblicazione del riferimento al primo documento europeo di valutazione convertito di questo tipo nella GUUE ha avuto luogo nel maggio 2016.

³⁶ Cfr. l'articolo 66, paragrafo 4, del CPR.

³⁷ GU L 289 del 31.10.2013, pag. 42; tale atto si basa sull'articolo 26, paragrafo 3, del CPR.

³⁸ Cfr. l'articolo 24 del CPR.

³⁹ Fino a maggio 2016 erano stati citati nella GUUE 40 documenti europei di valutazione.

La Commissione non ha ricevuto alcuna informazione dall'EOTA in merito all'eventuale necessità di risolvere casi di disaccordo fra TAB, come previsto all'articolo 23 del CPR. Ciò non esclude, tuttavia, l'esistenza di tali casi di disaccordo, soprattutto perché vi sono stati dei ritardi nell'adozione dei documenti europei di valutazione all'interno dell'EOTA⁴⁰.

In conclusione, gli articoli 19, 20, 21 e 24 del CPR funzionano in linea con i rispettivi obiettivi. Nella pratica la transizione dalla CPD al CPR avrebbe potuto essere più rapida e le procedure in atto potrebbero essere ulteriormente semplificate. Tuttavia, in linea generale, i miglioramenti necessari per permettere una più rapida e trasparente messa a punto dei documenti europei di valutazione possono essere realizzati senza che si rendano necessarie proposte normative⁴¹.

7. ORGANISMI NOTIFICATI E AUTORITÀ DI NOTIFICA

La credibilità del sistema istituito dal CPR poggia in larga parte sugli organismi notificati⁴², soggetti al rispetto di rigorosi requisiti in materia di competenza tecnica, imparzialità e responsabilità⁴³. Particolare attenzione merita la loro indipendenza, un criterio che è stato molto enfatizzato durante il processo di adozione del CPR. Le autorità notificanti designate dagli Stati membri⁴⁴ sono responsabili della notifica e delle procedure di controllo a livello nazionale.

Le attività del gruppo degli organismi notificati e dei suoi sottogruppi sono state valorizzate grazie a un maggiore supporto normativo fornito dal CPR⁴⁵. Un simile coordinamento è necessario per garantire un'applicazione uniforme della normativa in vigore, in modo da evitare le occasionali critiche dirette a prassi divergenti in questo settore.

Con la modifica dell'allegato V del CPR per mezzo del regolamento (UE) n. 568/2014 del 18 febbraio 2014⁴⁶ è stato possibile raggiungere una maggiore coerenza e certezza giuridica. Tale regolamento ha infatti precisato il grado di partecipazione e il ruolo degli organismi notificati per la valutazione e la verifica della costanza della prestazione dei prodotti da costruzione. Di conseguenza ora gli organismi notificati sono in grado di comprendere meglio le proprie responsabilità.

La transizione dalla CPD al CPR ha comportato un cambiamento di paradigma anche per gli organismi notificati. Alcuni di essi devono ancora adeguarsi per integrare appieno i progressi verso precise attività di certificazione⁴⁷, oltre ad altri chiarimenti delle loro funzioni. Ciò influisce anche sull'uso delle norme per l'accreditamento ai fini della notifica.

⁴⁰ L'EOTA non ha finora informato la Commissione nemmeno di eventuali ritardi nello sviluppo dei documenti europei di valutazione, come previsto all'allegato II, punto 6, del CPR.

⁴¹ Le norme procedurali di cui all'allegato II del CPR potrebbe essere semplificate ricorrendo a un atto delegato [cfr. l'articolo 19, paragrafo 3, e l'articolo 60, lettera d)].

⁴² Tali organismi sono chiamati a svolgere, in qualità di parte terza, compiti di valutazione e verifica della costanza della prestazione dei prodotti da costruzione. Fino al maggio 2016, erano stati notificati 623 organismi.

⁴³ I requisiti per gli organismi notificati sono definiti all'articolo 43 del CPR.

⁴⁴ Cfr. l'articolo 40 del CPR.

⁴⁵ Cfr. l'articolo 43, paragrafo 11 e l'articolo 55 del CPR.

⁴⁶ GU L 157 del 27.5.2014, pag. 76.

⁴⁷ Invece che sulla certificazione del prodotto, il CPR, e in particolare il nuovo allegato V, si focalizza sulla certificazione della costanza della prestazione.

Stando ai riscontri ricevuti in merito all'applicazione delle disposizioni del CPR in questo settore, alcune norme potrebbero essere rese più precise⁴⁸. Analogamente, tali disposizioni⁴⁹ potrebbero trarre beneficio da un ulteriore esame per stabilire se debbano distanziarsi dai principi della nuova strategia⁵⁰.

8. MICROIMPRESE E SEMPLIFICAZIONE

Per garantire parità di condizioni per le PMI e le microimprese, il CPR stabilisce deroghe dall'obbligo di redigere una dichiarazione di prestazione⁵¹ e procedure semplificate per l'immissione sul mercato di prodotti da costruzione⁵².

Nella presente fase di attuazione l'esperienza è ancora limitata all'uso pratico della maggior parte di queste opzioni, ad eccezione delle norme sulle procedure semplificate concernenti la classificazione senza prove, la condivisione e l'uso "a cascata"⁵³. Laddove applicabili, tali disposizioni sono frequentemente in uso.

Non vi è stato finora tuttavia alcun utilizzo documentato delle altre opzioni in questione. Ciò potrebbe significare che l'alleggerimento degli oneri finanziari e amministrativi per le imprese che era stato previsto non si è concretizzato. Le ragioni addotte dalle parti interessate per questo utilizzo limitato sono:

- interpretazioni e pratiche differenti negli Stati membri;
- scarsa conoscenza di tali opzioni nell'ambito dell'industria;
- incertezza sul significato dei termini chiave nel CPR;
- difficoltà nel dimostrare "equivalenza" e/o nel fornire la documentazione tecnica alternativa;
- dubbi circa la portata reale del risparmio finanziario ottenibile;
- timore di disapprovazione da parte delle autorità o degli utilizzatori se le procedure non sono applicate (correttamente).

In particolare, tali dubbi hanno avuto ripercussioni sul potenziale delle microimprese di applicare le procedure semplificate di cui all'articolo 37 nel modo inteso durante il processo normativo per il CPR.

Sembra essere necessario un approccio globale con approfondimenti sulle prospettive future, capace di soddisfare meglio le aspettative delle PMI, specie delle microimprese, operanti nel settore delle costruzioni dell'UE. La Commissione intende facilitare questi sviluppi attraverso discussioni nell'ambito di una piattaforma tecnica.

9. VIGILANZA DEL MERCATO

⁴⁸ Cfr. in particolare gli articoli 43, 45, 46, l'articolo 52, paragrafo 2, e l'articolo 55 del CPR.

⁴⁹ Derivate dalla decisione n. 768/2008/CE

⁵⁰ Cfr. in particolare l'articolo 44, l'articolo 50, paragrafo 1, l'articolo 51 e l'articolo 53, paragrafo 2, del CPR.

⁵¹ Cfr. l'articolo 5.

⁵² Cfr. gli articoli da 36 a 38. Di questi, l'articolo 37 riguarda specificamente le microimprese.

⁵³ Cfr. l'articolo 36.

Nell'ambito del nuovo quadro legislativo adottato nel 2008, il regolamento (CE) n. 765/2008⁵⁴ ha istituito il principale quadro amministrativo per la vigilanza del mercato negli Stati membri, mentre la decisione n. 768/2008/CE conteneva disposizioni di riferimento per le singole procedure di vigilanza del mercato: l'intenzione era di utilizzare queste disposizioni tramite il loro inserimento nella specifica legislazione settoriale. Gli articoli da 56 a 59 del CPR, dedicati alla sorveglianza del mercato, si basano quindi in larga parte sugli articoli da R31 a R34 della decisione n. 768/2008/CE, ma hanno dovuto essere adeguati al rispettivo contesto. Tali adeguamenti possono essere visti come una parziale causa di alcuni dei problemi di vigilanza del mercato riscontrati nel corso dell'attuazione del CPR⁵⁵.

Il funzionamento delle autorità di vigilanza del mercato negli Stati membri si basa sul regolamento (CE) n. 765/2008 sin dall'entrata in vigore di quest'ultimo il 1° gennaio 2010. Tutti gli Stati membri hanno debitamente istituito tali autorità per i prodotti da costruzione, sia pure con un grado variabile di disponibilità delle risorse e impatto reale sul mercato. La loro cooperazione nell'ambito del gruppo di cooperazione amministrativa per la vigilanza del mercato (AdCo-CPR) si è fatta sempre più intensa negli ultimi anni, in parte grazie a nuovi aiuti finanziari dall'UE per le attività del gruppo. L'AdCo-CPR ha recentemente organizzato varie azioni congiunte di vigilanza del mercato e ha contribuito in maniera efficace allo sviluppo del sistema ICSMS⁵⁶ per rispondere meglio alle esigenze del settore della costruzione. Anche il sistema RAPEX, istituito a norma della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti, è stato utilizzato per i prodotti da costruzione al fine di garantire la loro sicurezza d'impiego.

Ulteriori sviluppi in corso all'interno dell'AdCo-CPR comprendono l'elaborazione di un approccio settoriale alla valutazione dei rischi dei prodotti da costruzione. Inoltre, le autorità degli Stati membri stanno lavorando per risolvere le attuali difficoltà di applicazione degli articoli da 56 a 58 del CPR con l'obiettivo di semplificarne le procedure⁵⁷. Questi sviluppi portano molti vantaggi per le future decisioni sul miglioramento della vigilanza del mercato negli Stati membri.

10. CONCLUSIONI, RACCOMANDAZIONI E PROPOSTE PER IL FUTURO

Il CPR è stato attuato solo per un periodo relativamente breve, pertanto non tutti gli obiettivi prefissi sono già stati raggiunti. Una parte significativa delle sfide sopra riportate riguarda le difficoltà di attuazione e il ritardo nell'adeguamento delle parti interessate. Prima di poter trarre conclusioni definitive sull'efficacia della legislazione è necessario continuare a lavorare per migliorarne l'attuazione, in particolare a livello nazionale (ad esempio per quanto riguarda la sua interpretazione uniforme e la soppressione degli ostacoli alla libera circolazione), ma

⁵⁴ 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 che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93 (GU L 218 del 13.8.2008, pag. 30).

⁵⁵ Il 13 febbraio 2013 la Commissione ha adottato un pacchetto di proposte volte a migliorare la sicurezza dei prodotti di consumo e sulla vigilanza del mercato per i prodotti industriali (COM(2013) 75; COM(2013) 78; COM(2013) 76), attualmente in attesa di approvazione in seno al Parlamento europeo e al Consiglio.

⁵⁶ Sistema generale di sostegno all'informazione e alla comunicazione per la vigilanza del mercato.

⁵⁷ La Commissione non ha finora ricevuto alcuna notizia di procedure formali avviate dagli Stati membri a norma di tali articoli; A norma dell'articolo 56, paragrafo 2, queste informazioni sarebbero state necessarie all'inizio di tali procedure.

anche con altri soggetti, come il Comitato europeo di normazione e l'EOTA. Per questo motivo la Commissione non ritiene opportuno proporre modifiche al CPR in questa fase.

La Commissione ritiene che vi sia l'assoluta necessità di proseguire il dialogo con gli Stati membri e le altre parti interessate, di monitorare attentamente la situazione e di applicare le norme esistenti.

Sulla base degli sforzi già compiuti in termini di chiarimento, per continuare a sostenere un'attuazione adeguata e uniforme del CPR concentrandosi su settori individuati nella presente relazione si potrebbero in particolare includere lo sviluppo di ulteriori elementi interpretativi e di orientamento, nonché la comunicazione e le azioni di sensibilizzazione.

Esiste il potenziale per un processo di standardizzazione più semplice e rapido con norme che meglio rispondono alle esigenze degli utilizzatori mediante una collaborazione stretta ed efficiente tra il Comitato europeo di normazione, gli Stati membri, l'industria e la Commissione.

Per l'EOTA le norme procedurali definite all'allegato II del CPR potrebbero essere semplificate al fine di una più rapida e trasparente messa a punto dei documenti europei di valutazione tramite un atto delegato.

In questa fase la Commissione ritiene necessario chiarire ulteriormente determinate disposizioni del CPR per sostenerne l'applicazione uniforme, in particolare:

- L'articolo 5 sulle deroghe alla redazione della dichiarazione di prestazione;
- L'articolo 6 riguardante il contenuto della dichiarazione di prestazione;
- L'articolo 9, paragrafo 2, concernente l'informazione che segue la marcatura CE;
- L'articolo 37 relativo alle procedure semplificate per le microimprese;
- L'articolo 38 relativo alle procedure semplificate per prodotti fabbricati in un unico esemplare o su specifica del committente;
- Gli articoli 56-58 sulle procedure di vigilanza del mercato.

La Commissione intende continuare a seguire attentamente l'attuazione del regolamento per individuare ulteriori potenziali questioni che non è stato ancora possibile risolvere a livello di interpretazione.

La Commissione porterà inoltre avanti il dialogo con le parti interessate sulle questioni identificate tramite piattaforme tecniche da convocarsi entro la fine del 2016. Una volta che l'attuazione del CPR potrà considerarsi più matura e considerando i risultati di tale dialogo e i risultati dei prossimi studi collegati, delle valutazioni e delle relazioni settoriali⁵⁸, la Commissione riesaminerà l'efficacia del CPR.

⁵⁸ Ad esempio il vaglio di adeguatezza di cui sopra per il settore delle costruzioni, lo studio sull'impatto economico del CPR, la relazione sul finanziamento dell'EOTA, iniziative in materia di vigilanza del mercato e lo sportello digitale unico.