



Bruxelles, 13.2.2013
COM(2013) 74 final

PACCHETTO "SICUREZZA DEI PRODOTTI E VIGILANZA DEL MERCATO"

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

Prodotti più sicuri e una migliore vigilanza nel mercato unico dei prodotti

(Testo rilevante ai fini del SEE)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

Prodotti più sicuri e una migliore vigilanza nel mercato unico dei prodotti

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. LA SICUREZZA DEI PRODOTTI E LA VIGILANZA DEL MERCATO SONO ESSENZIALI PER IL MERCATO UNICO

L'Europa sta ancora lottando per superare la fase più critica della recessione economica e rilanciare la crescita e l'occupazione. La strategia UE 2020 è concepita per far uscire l'Europa dalla recessione attraverso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che porti a livelli elevati di occupazione. Il ruolo del mercato unico è fondamentale per raggiungere questo obiettivo.

La libera circolazione delle merci è la più sviluppata delle quattro "libertà" alla base del mercato unico. Lo scambio di merci corrisponde al 75% dello scambio intra-UE. Il mercato unico delle merci rende facile acquistare e vendere prodotti nei 27 Stati membri la cui popolazione complessiva supera i 503 milioni di cittadini. I consumatori dispongono di un'ampia scelta e possono fare i propri acquisti approfittando delle offerte migliori. La libera circolazione delle merci è inoltre essenziale per il successo di migliaia di imprese dell'UE.

Se le merci oggi possono circolare liberamente nell'Unione è perché, per la maggior parte dei prodotti, è stato concordato a livello di Unione il grado di protezione da accordare ai vari interessi pubblici, in passato invocati dagli Stati membri per giustificare ostacoli all'ingresso (o all'uscita) delle merci dal loro territorio. La cosiddetta "normativa armonizzata" precisa i requisiti essenziali che i prodotti devono soddisfare per poter beneficiare della libera circolazione. La normativa sulla sicurezza generale dei prodotti stabilisce che i prodotti di consumo messi a disposizione sul mercato dell'Unione devono essere sicuri. In assenza di normativa armonizzata si applica il trattato seguendo la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, in particolare per quanto riguarda il principio del riconoscimento reciproco.

Tra gli interessi pubblici invocati il più significativo (ma non certo l'unico) è la protezione della salute e della sicurezza delle persone ovvero, nel contesto della libera circolazione delle merci, dei consumatori. I prodotti sicuri circolano liberamente: il mercato unico delle merci è dunque fondato sulle norme che disciplinano la sicurezza dei prodotti e sulla vigilanza del mercato che controlla l'applicazione di tali norme. Per approfittare appieno del vantaggio economico derivante del mercato unico delle merci sono necessarie una serie di norme e prescrizioni di qualità elevata sulla sicurezza dei prodotti venduti, sostenute da un sistema di vigilanza del mercato efficace e ben coordinato a livello di Unione. Aumentare la sicurezza e la conformità dei prodotti significa anche migliorare la qualità e la sicurezza dei servizi nell'Unione e incoraggiare la loro prestazione

transfrontaliera, contribuendo così alla realizzazione di un mercato unico dei servizi più integrato.

In un contesto di crisi economica la spesa per i consumi è diminuita, soprattutto a causa della contrazione dei redditi e delle incertezze sul futuro. Per questo motivo è necessario che i consumatori possano continuare ad aver fiducia nella sicurezza dei prodotti e nella loro idoneità allo scopo per il quale sono stati progettati. È più probabile che le imprese oneste e affidabili entrino nel mercato e vi prosperino se sanno di poter operare in condizioni di parità e che i concorrenti che cercano scorciatoie e violano le regole saranno penalizzati.

Il mercato unico delle merci è un successo indiscutibile, ma ogni ingranaggio del congegno deve funzionare alla perfezione se si vuole che questo successo prosegua e faccia da motore a una crescita duratura e alla creazione di nuovi posti di lavoro a lungo termine. Nel mercato unico delle merci vi è ancora del potenziale inespresso che va sfruttato fino in fondo. I costi di conformità per gli operatori economici e gli oneri amministrativi per le autorità nazionali possono essere ulteriormente ridotti, la concorrenza sleale da parte di operatori commerciali senza scrupoli eliminata. I prodotti sul mercato possono essere resi ancor più sicuri, rafforzando la fiducia dei consumatori e stimolando le vendite.

Sebbene il 1° gennaio 2010 siano entrate in vigore nuove norme per i prodotti armonizzati, vi è un'evidente necessità di razionalizzare, semplificare e migliorare le disposizioni e le procedure relative alla vigilanza del mercato e di rendere la loro applicazione e il loro rispetto più agevoli per le autorità nazionali e per gli operatori economici. A questo fine il funzionamento del sistema va migliorato per sfruttare le sinergie e incrementare l'efficienza in termini di costi negli ambiti in cui è possibile. Le autorità nazionali devono cooperare meglio nel proprio territorio e con le loro controparti in altri Stati membri. L'azione di vigilanza del mercato deve essere più mirata e più coordinata a livello di Unione. Ciò implica una maggiore condivisione delle risorse, migliori strumenti informatici, controlli più approfonditi e mirati alle frontiere esterne dell'Unione e sanzioni più severe per le violazioni.

La direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti (DSGP) contiene le principali disposizioni in materia di sicurezza che devono essere rispettate per molti prodotti di consumo: dispone che i prodotti di consumo siano sicuri, regola la normazione, impone obblighi agli Stati membri e alle autorità nazionali di vigilanza del mercato e stabilisce procedure per lo scambio di informazioni e per l'intervento rapido relativo ai prodotti non sicuri. La direttiva va rivista per aggiornare le disposizioni sulla sicurezza dei prodotti e adeguarle, per quanto possibile, a quelle in vigore per i prodotti armonizzati. In particolare, gli obblighi degli operatori economici (soprattutto le disposizioni in tema di identificazione e tracciabilità) vanno rafforzati per dare alle autorità di vigilanza del mercato i mezzi necessari per svolgere le loro attività in modo efficace.

Oggi la Commissione ha adottato il pacchetto "sicurezza dei prodotti e vigilanza del mercato", un insieme di misure per semplificare e rendere più omogenee le norme di sicurezza applicabili ai prodotti non alimentari, per razionalizzare le procedure e migliorare il coordinamento e il monitoraggio delle attività di vigilanza del mercato nell'UE.

Il pacchetto comprende:

- una proposta di nuovo regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo;
- una proposta di regolamento unico sulla vigilanza del mercato dei prodotti;
- la comunicazione "prodotti più sicuri e conformi per l'Europa", che delinea un piano pluriennale per la vigilanza del mercato;
- una relazione sull'attuazione del regolamento (CE) n. 765/2008, compresa una valutazione finanziaria.

2. IL REGOLAMENTO SULLA SICUREZZA DEI PRODOTTI DI CONSUMO

Per due decenni la normativa dell'UE sulla sicurezza generale dei prodotti (direttiva 92/59/CEE e direttiva 2001/95/CE) ha definito un quadro per la sicurezza dei prodotti e la vigilanza del mercato che ha contribuito moltissimo alla sicurezza dei prodotti di consumo. Il quadro comprende un sistema di allarme rapido e scambio di informazioni (RAPEX) sui prodotti pericolosi e le procedure per la definizione di norme europee per i prodotti non altrimenti disciplinati dalla normativa di armonizzazione dell'Unione.

In risposta alla richiesta di quasi tutti i gruppi di parti interessate e del Parlamento europeo di semplificare la normativa dell'Unione in materia di vigilanza del mercato e di renderla più accessibile, le disposizioni sulla vigilanza del mercato della DSGP, comprese quelle relative al sistema RAPEX, sono state scorporate e integrate nel nuovo regolamento sulla vigilanza del mercato che fa parte del pacchetto.

Per quanto riguarda le altre disposizioni della DSGP, gli allarmi ricorrenti sulla sicurezza dei prodotti hanno chiaramente mostrato la necessità di una normativa sulla sicurezza dei prodotti più aggiornata ed efficace. I prodotti messi a disposizione dei consumatori nell'UE devono essere sicuri: questo requisito resta la disposizione chiave del nuovo regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo. La sua interazione con la legislazione settoriale applicabile ai prodotti di consumo è stata comunque resa più chiara per evitare indebite sovrapposizioni e accrescere la certezza giuridica per gli operatori economici.

Per riflettere le sfide di un mercato globalizzato viene posto l'accento sui miglioramenti nel campo dell'identificazione e della tracciabilità. Gli obblighi degli operatori economici (fabbricanti, importatori, distributori) sono allineati al "nuovo quadro legislativo per la commercializzazione dei prodotti" adottato nel 2008 al fine di assicurare la coerenza con le norme settoriali. Ultimo punto, ma non meno importante, il nuovo regolamento promuove una maggiore utilizzazione delle norme europee. Le procedure per identificare o aggiornare norme esistenti che conferiscano al prodotto la presunzione di "sicurezza" o elaborarne di nuove vengono notevolmente semplificate e allineate a quelle del regolamento sulla normazione europea 1025/2012 di recente adozione.

Il nuovo regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo, che completa la normativa dell'UE sulla sicurezza dei prodotti per il ventunesimo secolo, accrescerà

la fiducia dei consumatori nel mercato unico dei prodotti e garantirà condizioni eque di concorrenza alle imprese.

3. IL REGOLAMENTO SULLA VIGILANZA DEL MERCATO

Nonostante la legislazione in vigore i prodotti non sicuri e non conformi riescono ad arrivare sul mercato, arrecando danno alle persone e inquinando l'ambiente. Vi sono tuttora commercianti disonesti che violano le regole e compromettono la parità di condizioni per gli operatori. Il funzionamento del mercato unico ne risulta danneggiato e le imprese sono scoraggiate dall'investire molte risorse nella sicurezza al momento della progettazione e della fabbricazione dei prodotti. Il mancato rispetto delle regole causa spesso situazioni di questo tipo. Le attività di controllo vanno migliorate e rafforzate per evitare i danni ai consumatori, proteggere l'ambiente e dare ai commercianti onesti la possibilità di competere ad armi pari.

La vigilanza del mercato è il nostro strumento principale e uno sforzo coordinato e determinato in tal senso in tutta l'Unione terrà fuori dal mercato i prodotti non sicuri o altrimenti dannosi, farà da deterrente ai commercianti disonesti e incoraggerà le imprese a rispettare le regole.

3.1. Regole più semplici, più chiare, migliori

La vigilanza del mercato è realizzata dalle autorità degli Stati membri mediante controlli e prove sui prodotti, sia quelli disponibili sul mercato interno sia quelli che arrivano alle frontiere dell'Unione europea. Per i prodotti non vi sono frontiere interne, ed è essenziale che le autorità nazionali di vigilanza del mercato ne abbiano piena consapevolezza. Una la vigilanza del mercato efficace richiede innanzi tutto un miglioramento delle azioni e della cooperazione transfrontaliere.

Le disposizioni sulla vigilanza del mercato, presenti in vari atti legislativi adottati dall'Unione nel corso degli anni, sono diventate frammentarie e confuse creando lacune, sovrapposizioni e difficoltà per gli operatori. In particolare, i beni di consumo sono soggetti a varie disposizioni sulla vigilanza del mercato che provengono sia dalla normativa a difesa dei consumatori sia dalla normativa di armonizzazione dei prodotti. Questo ostacola gravemente gli sforzi degli addetti alla vigilanza del mercato sul campo.

Le norme relative alla vigilanza del mercato sono ripartite in tre livelli distinti: il regolamento (CE) n. 765/2008, la direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti e diverse parti della legislazione di armonizzazione dei prodotti (che viene progressivamente allineata alle disposizioni di riferimento di cui alla decisione 768/2008). La relazione tra i tre livelli è spesso incerta, soprattutto perché molti prodotti di consumo sono soggetti contemporaneamente a tutti e tre i livelli.

La relazione Schaldemose del Parlamento europeo sulla revisione della DSGP e sulla vigilanza del mercato è stata fortemente critica su questo approccio a tre livelli, asserendo che ha portato a incertezze, incongruenze e confusione nel mercato interno. La relazione propone alla Commissione di istituire un quadro comune europeo per la vigilanza del mercato che riguardi tutti i prodotti presenti nel mercato interno e che entrano nel mercato dell'UE e invita la Commissione a istituire un

sistema unico di vigilanza del mercato per tutti i prodotti, basato su un unico atto legislativo.

La proposta di nuovo regolamento unico sulla vigilanza del mercato offre una risposta a queste istanze e affronta questi problemi spianando la strada ad un sistema più collaborativo e integrato di vigilanza del mercato nell'Unione europea. Le misure proposte sono molto semplici ma efficaci:

- riunire le disposizioni sulla vigilanza del mercato attualmente disperse nei tre livelli di legislazione. Ciò non solo semplificherà il quadro della vigilanza del mercato dell'Unione unificandolo in un singolo strumento legislativo ma eliminerà anche le incoerenze e le sovrapposizioni;
- per quanto possibile, eliminare la distinzione tra prodotti di consumo e altri prodotti e quella tra prodotti armonizzati e non armonizzati. Tutti i prodotti sarebbero soggetti alle stesse disposizioni ad eccezione dei casi in cui le caratteristiche specifiche di una categoria di prodotti non lo consentano. Occasionalmente sarà ancora necessario fare distinzioni ma sia gli operatori economici che le autorità di vigilanza del mercato sapranno con chiarezza come procedere;
- snellire le procedure per la notifica, da parte degli Stati membri, di informazioni sui prodotti che comportano un rischio e sulle misure correttive adottate. Finora è stato spesso difficile per gli Stati membri individuare in quale ambito normativo rientravano le informazioni da comunicare. Nella maggior parte dei casi lo stesso sistema di notifiche dovrà essere utilizzato per tutti i prodotti. Sarà limitata ai prodotti armonizzati solo la fase finale della procedura di vigilanza del mercato, quella nella quale, in caso di disaccordo tra gli Stati membri, la Commissione può decidere se le misure adottate dallo Stato membro autore della notifica iniziale siano legittime.

3.2. Altri, miglioramenti specifici

La proposta intende rafforzare i controlli alle frontiere esterne specificando che l'immissione in libera pratica nell'Unione dei prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento va sospesa se le autorità responsabili dei controlli alle frontiere esterne hanno motivo di ritenere che essa presenti un rischio. Le autorità di vigilanza del mercato verificheranno poi se il prodotto presenta rischi prima di indicare alle autorità di frontiera se l'immissione in libera pratica sia da rifiutare o meno. Sono esentati esclusivamente i prodotti destinati all'uso personale in possesso delle persone fisiche che entrano nell'Unione. I prodotti acquistati in rete provenienti paesi terzi possono dunque essere controllati.

Il regolamento promuove lo scambio e la conservazione delle informazioni relative alle attività di vigilanza del mercato in una base di dati facilmente accessibile. Una conseguenza voluta è che non sarà più necessario ripetere prove e valutazioni già effettuate su un particolare prodotto dalle autorità di un altro Stato membro. L'interrogazione della banca dati per consultare i risultati di tali prove e valutazione dovrebbe divenire prassi corrente. Poiché le prove sui prodotti sono molto onerose, le autorità degli Stati membri realizzeranno importanti economie, e la vigilanza dei piccoli mercati dell'Unione diventerà più semplice.

Le autorità di vigilanza potranno imporre agli operatori economici una tassa quando dispongono che venga presa una misura correttiva per un prodotto o devono monitorare una misura correttiva proposta da un operatore.

Si sta attualmente lavorando per migliorare il sistema RAPEX, usato per trattare le notifiche degli Stati membri sui prodotti che presentano rischi. I criteri di notifica saranno semplificati, le informazioni notificate saranno più dettagliate per migliorare la pertinenza e le attività di follow-up e i termini per l'invio delle notifiche saranno più realistici e gestibili.

L'esperienza maturata con le misure "di emergenza" nell'ambito della sicurezza dei prodotti ha mostrato inoltre che la validità di tali misure (fino a un anno) non è sufficiente per arrivare a una soluzione permanente a livello di UE e che di norma esse devono essere rinnovate più volte; ne consegue incertezza giuridica e confusione tra gli operatori economici costretti a decidere se fare investimenti a lungo termine per adeguare i propri prodotti ai nuovi requisiti in materia di sicurezza. Con il nuovo regolamento, la Commissione disporrà di una maggiore flessibilità per quanto riguarda la natura e il contenuto delle misure restrittive nei confronti dei prodotti pericolosi. e potrà adottare sia misure di cui sono destinatari gli Stati membri che misure direttamente applicabili agli operatori economici, limitate nel tempo o meno.

La Commissione si è impegnata a fornire orientamento e informazioni utili alle aziende e alle altre parti interessate sull'interpretazione e sull'applicazione delle nuove norme sulla sicurezza dei prodotti e sulla vigilanza del mercato. Il futuro forum di vigilanza del mercato avrà un ruolo cruciale nello sviluppo delle migliori pratiche di implementazione armonizzata nell'Unione e darà alle aziende e alle associazioni di consumatori la possibilità di partecipare al dialogo esprimendo le proprie istanze. Gli uffici della rete Enterprise Europe negli Stati membri avranno il compito di diffondere ulteriormente le informazioni, specialmente alle PMI, e dare loro indicazioni, sia individuali che collettive, sui diritti e gli obblighi stabiliti dalla nuova normativa. La rete, coadiuvata dai rappresentanti delle PMI, raccoglierà inoltre il feedback delle PMI e riferirà in merito ai loro bisogni, interessi e preoccupazioni specifici da considerare nell'applicazione delle nuove disposizioni.

4. IL PIANO PLURIENNALE DI VIGILANZA DEL MERCATO

I prodotti, anche quelli originari dei paesi terzi e immessi in libera pratica, si muovono facilmente all'interno dell'Unione. I controlli sulla loro sicurezza vanno effettuati con sufficiente frequenza e coerenza in tutta l'Unione. Le autorità di vigilanza del mercato degli Stati membri devono dunque collaborare più strettamente ed efficacemente.

Lo sviluppo di un piano pluriennale per la vigilanza del mercato è uno dei 50 punti di intervento dell'Atto per il mercato unico. Gli Stati membri devono già istituire e tenere aggiornati i programmi nazionali di vigilanza del mercato. Il piano pluriennale non deve duplicare attività già previste o in fase di realizzazione a livello nazionale, ma individuare e perseguire settori nei quali il coordinamento della Commissione possa apportare un valore aggiunto e conseguire effettivi miglioramenti. Esso stabilisce un elenco ambizioso di 20 azioni singole da intraprendere nei prossimi tre anni.

- 1) Nell'ambito del piano, le autorità di vigilanza del mercato degli Stati membri saranno incoraggiate e messe in condizione di comunicare le une con le altre e sostenersi a vicenda. Studi, indagini e consultazioni raccoglieranno le informazioni relative alla normativa nazionale e alle pratiche imprenditoriali. Sarà realizzata un'infrastruttura IT adeguata per raccogliere e conservare informazioni e renderle facilmente accessibili. Saranno individuate divergenze, disparità ed esigenze specifiche e verranno offerte formazione, assistenza tecnica e consulenza adeguate.
- 2) Gli strumenti fondamentali della vigilanza del mercato sono l'identificazione e la valutazione del rischio. Saranno sviluppate e applicate in tutta l'Unione pratiche comuni. La Commissione è impegnata a promuovere metodi efficaci di comunicazione, elaborare orientamenti e delineare un approccio comune alla realizzazione dei controlli fisici, documentali e sui prodotti.
- 3) Un maggiore coordinamento centralizzato di programmi e azioni congiunti massimizzerà il loro campo di applicazione utile, garantendo l'elevata qualità dei contenuti e quindi una maggiore efficacia.
- 4) Mettere in comune le risorse, quando possibile, aiuta a eliminare la duplicazione dei compiti e facilita lo scambio di esperienze e informazioni. La banca dati ICSMS, gestita dalla Commissione, sta raccogliendo una grande quantità di informazioni sulla valutazione dei rischi, i metodi di prova, le misure correttive adottate, e altre informazioni assemblate dalle autorità di vigilanza del mercato in tutta l'Unione. Le autorità di vigilanza del mercato di uno Stato membro potranno vedere rapidamente e chiaramente se e in che modo un particolare problema è già stato affrontato in un altro Stato membro. I risultati delle prove di laboratorio saranno resi disponibili, rendendo inutile la ripetizione con conseguente risparmio economico e riduzione dell'onere amministrativo. L'utilità di questo strumento dipende interamente dalla rapidità, accuratezza e precisione delle informazioni inserite in banca dati: le autorità di tutti gli Stati membri saranno incoraggiate a collaborare. Saranno disponibili, se necessari, orientamenti e formazione per far sì che l'enorme potenziale di questa risorsa in crescita sia pienamente realizzato.
- 5) Uno scambio di opinioni costante tra la Commissione, i consumatori, le imprese e le autorità nazionali è essenziale per sostenere la cooperazione su scala europea. Ciò sarà conseguito senza aumentare le interfacce Unione-cittadini-imprese, già fin troppo numerose.
- 6) Il miglioramento dell'efficienza dei controlli alle frontiere in materia di sicurezza richiede una cooperazione rafforzata tra le autorità doganali e le autorità di vigilanza del mercato e l'uso di strumenti moderni per orientare meglio i controlli da effettuare sui prodotti che entrano nel mercato dell'Unione.

Il piano pluriennale di vigilanza del mercato dell'Unione produrrà benefici reali e tangibili per le attività sul campo di vigilanza del mercato, facendo fronte alle notevoli esigenze di un mercato interno delle merci moderno ed efficiente.

5. LA RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO 765/2008

La relazione, redatta dalla Commissione in conformità agli articoli 36, paragrafo 2, e 40 del regolamento 765/2008, completa il pacchetto sicurezza dei prodotti e vigilanza del mercato. Con tale relazione la Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio dei risultati della sua valutazione dell'attuazione di tale regolamento e della pertinenza delle attività di valutazione della conformità, accreditamento e vigilanza del mercato che ricevono finanziamenti dell'Unione. I risultati della valutazione della Commissione hanno contribuito a identificare i punti di possibile miglioramento e sono pertanto riflessi dall'insieme delle nuove disposizioni proposte.

6. CONCLUSIONE

I tre obiettivi fondamentali che questo pacchetto di proposte intende raggiungere sono: maggior sicurezza per i consumatori, meno oneri per le imprese, cooperazione più intensa tra le autorità competenti. In sintesi, mediante regole migliori e adeguate allo scopo questo pacchetto intende accrescere la fiducia nel mercato unico per stimolare la crescita.

Quando queste proposte saranno adottate e attuate i consumatori potranno contare su un mercato più sicuro per i prodotti di consumo e trarre beneficio da informazioni trasparenti e comparabili, in linea con le priorità stabilite dall'agenda europea dei consumatori. L'attuazione del pacchetto apporterà inoltre vantaggi significativi agli operatori economici, in particolare alle PMI, che potranno contare su regole più chiare e su un miglior funzionamento della concorrenza nel mercato unico. Infine le autorità pubbliche in Europa trarranno beneficio dalla razionalizzazione del quadro relativo alla vigilanza del mercato e dalle più intense sinergie, che porteranno a un uso più efficiente delle risorse e della spesa pubbliche e a un maggior rispetto della normativa.

I co-legislatori sono invitati ad adottare le due proposte legislative per far sì che su questa azione chiave dell'Atto sul mercato unico II, come sulle altre azioni chiave, venga raggiunto un accordo a livello di UE come priorità entro la primavera 2014.

Con questo pacchetto di misure legislative e non legislative la Commissione vuole creare le migliori condizioni perché i cittadini e le imprese attingano appieno ai benefici del mercato unico dei prodotti industriali e di consumo, contribuendo così alla crescita e all'occupazione in Europa.