COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 1.6.2011
SEC(2011) 672 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sulla normalizzazione europea, che modfica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio nonché le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/105/CE e 2009/23/CE

{COM(2011) 315 definitivo}
{SEC(2011) 671 definitivo}

Clausola di esclusione della responsabilità: la presente sintesi impegna unicamente i servizi della Commissione che hanno partecipato alla sua elaborazione e non pregiudica la forma definitiva delle eventuali decisioni assunte dalla Commissione.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il presente documento riguarda solo il sistema europeo di normalizzazione, nel quale le tre organizzazioni indipendenti europee di normalizzazione CEN, CENELEC e ETSI (qui di seguito denominate "OEN"), svolgono un ruolo fondamentale, e le norme relative all'interoperabilità nel settore delle TIC.

Le norme e la normalizzazione sono strumenti politici molto efficaci per l'UE. Il solo fatto che le norme esistano contribuisce a promuovere gli scambi, grazie al loro positivo effetto di riduzione dei costi e delle asimmetrie d'informazione tra domanda e offerta, specialmente nell'ambito delle operazioni transfrontaliere. Numerosi studi econometrici hanno rilevato un chiaro collegamento a livello macroeconomico tra la normalizzazione nell'economia, l'aumento della produttività, gli scambi e la crescita economica globale. Taluni studi dimostrano che le norme attuali contribuiscono al PIL per circa un punto percentuale l'anno. Sebbene le norme e la normalizzazione forniscano vantaggi molto più ampi per l'economia europea, esse sono impiegate come strumenti politici al fine di garantire, tra l'altro, il funzionamento del mercato unico, l'interoperabilità delle reti e dei sistemi, in particolare nel settore delle TIC, un livello elevato di tutela del consumatore e dell'ambiente, più innovazione ed inclusione sociale.

Tuttavia, dalle consultazioni pubbliche delle parti interessate e da una relazione del Parlamento europeo sul futuro della normalizzazione europea[1] risulta la necessità di affrontare determinati problemi.

Le norme europee svolgono un ruolo molto importante per il funzionamento del mercato interno per i prodotti industriali. Le norme europee sostituiscono quelle nazionali, spesso contrastanti tra loro e che, per tale motivo, possono creare ostacoli tecnici all'accesso ad un mercato nazionale. Ai fini della presente valutazione d'impatto, le norme europee possono essere suddivise in due categorie:

- norme europee elaborate su richiesta della Commissione, sulla base di un cosiddetto "mandato", nel quale si chiede agli OEN di elaborare specifiche tecniche di natura normativa che soddisfino le esigenze specificate nel mandato. Queste norme possono essere suddivise in due sottocategorie:
  - norme armonizzate che garantiscono che i prodotti soddisfino le prescrizioni fondamentali stabilite dalla legislazione dell'UE. Il rispetto delle norme europee "armonizzate" garantisce il livello richiesto di sicurezza dei prodotti. Tuttavia, l'impiego di norme armonizzate è ancora volontario ed un fabbricante può avvalersi di qualsiasi altra soluzione tecnica che dimostri che il prodotto soddisfa le prescrizioni fondamentali. La percentuale di norme europee armonizzate è

[1] A7-0276/2010.

aumentata negli ultimi due decenni dal 3,55% al 20% nel 2009. Questo dimostra la sempre maggiore importanza delle norme quali strumento di accompagnamento della legislazione dell'UE[2].

– altre norme europee a sostegno delle politiche europee.

- Le altre norme europee sono adottate al di fuori della legislazione UE, su iniziativa delle imprese, degli organismi nazionali di normalizzazione o di altre parti in causa, oppure su richiesta della Commissione.

1.1. Problema 1: il processo di adozione delle norme europee richieste dalla Commissione non è sufficientemente rapido

In un mondo e in una società che cambiano rapidamente, soprattutto in settori caratterizzati da prodotti dalla vita molto breve e da cicli di sviluppo brevi, le norme devono tenere il passo con il rapido sviluppo tecnologico. Talune parti in causa lamentano che l'intero processo di elaborazione delle norme europee è troppo lento, anche se il problema della lentezza può essere meno pertinente per tecnologie per le quali il lead time è lungo. Attualmente per elaborare norme e prodotti della normalizzazione, CEN e CENELEC impiegano tra 21,5 e 36 mesi, mentre l'ETSI impiega tra 12 e 24 mesi. L'intero processo di elaborazione può diventare anche molto più lungo per norme elaborate su richiesta della Commissione. Per tali norme sono previste quattro fasi principali, ovvero la preparazione del mandato e il parere positivo del comitato istituito dalla direttiva 98/34/CE, l'accettazione del mandato da parte dell'OEN e l'avvio dei lavori per la norma, l'elaborazione vera e propria della norma e la pubblicazione del riferimento della norma armonizzata sulla GU e la procedura di obiezione.

1.2. Problema 2: sottorappresentazione delle PMI e delle componenti interessate della società nel processo di normalizzazione europea

Da numerosi studi risulta che le PMI devono affrontare una serie di problemi inerenti alle norme e alla normalizzazione. Uno dei problemi più importanti, secondo molte parti in causa, è dovuto al fatto che le PMI in generale sono sottorappresentate nelle attività di normalizzazione, soprattutto a livello europeo. Inoltre le norme si riferiscono spesso alla sicurezza e al benessere dei cittadini, all'efficienza delle reti, all'ambiente e ad altri settori di importanza pubblica. Sebbene le norme svolgano una funzione importante nella società, l'opinione delle pertinenti componenti interessate della società non è ancora sufficientemente integrata nel processo di normalizzazione all'interno dell'UE. Per affrontare il problema dell'insufficiente rappresentazione delle PMI e delle componenti interessate della società nelle attività di normalizzazione, si versano contributi finanziari alle organizzazioni che rappresentano le PMI e le componenti interessate della società. I criteri di ammissibilità a tali sovvenzioni, le condizioni di impiego ed il tipo di contributo finanziario disponibile variano ampiamente. Talune organizzazioni ricevono sovvenzioni per azioni, mentre altre ricevono anche sovvenzioni di funzionamento.

---

[2] L'allegato 3 indica cifre dettagliate, mentre l'allegato 4 contiene una panoramica della legislazione dell'UE che usa le norme europee quale strumento di presunzione della conformità alle prescrizioni essenziali.

1.3. Problema 3: attualmente le "norme di forum e consorzi" non possono essere indicate come riferimento negli appalti pubblici nel settore delle TIC.

Nel settore delle TIC molte norme che garantiscono l'interoperabilità non sono elaborate dagli OEN, ma da forum e consorzi mondiali. Questo succede soprattutto con le norme riguardanti Internet ed il World Wide Web. Prevalentemente a causa della mancanza di competenze altamente specializzate, le organizzazioni solitamente responsabili dell'elaborazione delle norme non trattano il settore delle TIC e di conseguenza la maggior parte dell'attività di normalizzazione nel settore delle TIC a livello mondiale viene svolta all'esterno del sistema formale di normalizzazione europeo o internazionale.

Il riferimento a norme negli appalti pubblici può essere uno strumento importante di promozione dell'innovazione, che fornisce al contempo alle autorità pubbliche i mezzi necessari per svolgere le loro funzioni, specialmente sui mercati guida quali i servizi sanitari online. Gli appalti pubblici devono rispettare la direttiva 2004/18/CE che opera una distinzione tra norme formali e altre specifiche tecniche, per le quali è richiesta anche una descrizione dei requisiti funzionali. Quando le autorità pubbliche fanno riferimento a norme tecniche nelle loro specifiche tecniche, devono anche specificare se consentono agli offerenti di provare che la loro offerta soddisfa le specifiche pur non essendo conforme alle norme tecniche cui si fa riferimento. Nell'ambito dell'acquisto di servizi e prodotti del settore TIC, i requisiti supplementari possono tuttavia prevalere. Le autorità pubbliche devono essere in grado di definire le loro strategie e architetture TIC, compresa l'interoperabilità transfrontaliera, e di indire appalti per sistemi/servizi TIC e relativi prodotti o componenti che soddisfino le loro esigenze.

2. OBIETTIVI

2.1. Obiettivi politici generali

L'iniziativa intende ampliare il contributo delle norme e della normalizzazione europea ad un migliore funzionamento del mercato interno, alla promozione della crescita e dell'innovazione nonché della competitività delle imprese dell'UE, in particolare delle PMI.

2.2. Obiettivi specifici

1) Ridurre i tempi del processo di normalizzazione per le norme elaborate su richiesta della Commissione.

2) Garantire che le PMI e le componenti interessate della società siano adeguatamente rappresentate nel processo di normalizzazione, specialmente per le norme elaborate su richiesta della Commissione.

3) Ampliare l'utilizzo delle norme TIC e quindi migliorare l'interoperabilità attraverso un mercato europeo più integrato per gli appalti pubblici di prodotti e servizi TIC, soprattutto in relazione alla creazione del "mercato interno elettronico".

4) Eliminare le ambiguità nel quadro legale esistente.

3. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

3.1. Problema 1: il processo di elaborazione delle norme europee non è sufficientemente rapido

3.1.1. Opzione 1.0: scenario di base

Come sopra. Serve come riferimento rispetto al quale si valutano le altre opzioni.

3.1.2. Opzione 1.A: fissare scadenze per la fornitura di norme europee.

Il vantaggio di tale opzione è che le norme europee sarebbero disponibili in un periodo ragionevolmente breve. Si presume che gli OEN accettino scadenze più brevi e che siano in grado di convincere gli esperti tecnici a dedicare più tempo all'elaborazione di norme. Gli effetti benefici sull'economia di una disponibilità più rapida delle norme si possono stimare in un tasso di crescita di circa un punto percentuale l'anno per il prodotto o il servizio oggetto della norma.

Oltre al fatto che tale opzione si applicherebbe solo alle norme armonizzate e alle norme europee richieste dalla Commissione, una scadenza che costringe gli OEN ad aumentare la velocità dei processi di adozione formale delle norme può avere ripercussioni negative sulla qualità di tali norme. Si possono operare risparmi di tempo solo riducendo il consenso e quindi limitando (oppure evitando) una delle fasi intermedie di consultazione.

Fissare scadenze per tutte le norme europee e produrre un numero almeno uguale di norme in un periodo di tempo più breve potrebbe risultare più costoso (ad esempio, riunioni più frequenti) su base annua. Se le norme dovessero essere ultimate entro due anni, i costi annui aggiuntivi per norma ammonterebbero, secondo le stime, ad un importo compreso tra 150 000 e 200 000 euro. Aumentare la rapidità sarebbe possibile solo se l'industria e gli altri soggetti interessati accettassero di condividere i costi aggiuntivi oppure se la Commissione li finanziasse. In assenza di misure specifiche, fissare scadenze per tutte le norme europee avrebbe necessariamente un impatto negativo sul coinvolgimento delle PMI e delle componenti interessate della società.

3.1.3. Opzione 1.B: creare un'agenzia europea per le norme, che gestisca il processo di elaborazione e fissazione.

Il vantaggio di tale opzione è che l'agenzia sarebbe posta sotto la supervisione del legislatore europeo e diventerebbe più difficile respingere mandati per norme europee. La creazione di una nuova agenzia europea per la normalizzazione significherebbe che le richieste di norme armonizzate sarebbero trattate in modo prioritario. La duplicazione di risorse amministrative e di spese sarebbe ridotta e tutte le competenze disponibili sarebbero riunite. Inoltre migliorerebbe la partecipazione delle PMI al processo di normalizzazione.

Questa opzione presenta però vari e notevoli svantaggi. Innanzitutto, per essere realizzabile, necessita di un'assidua collaborazione con gli organismi di normalizzazione nazionali. Un'agenzia per la normalizzazione europea non potrebbe funzionare senza il loro sostegno. Inoltre un'agenzia non potrebbe fornire il livello di competenza necessario per svolgere in modo efficace le funzioni di un comitato

tecnico. Resterebbe quindi necessario il consenso tra gli esperti, a prescindere dal fatto che i lavori si svolgano sotto gli auspici di un OEN o di un'agenzia. Tale opzione implicherebbe sicuramente notevoli costi aggiuntivi per il bilancio dell'Unione. Attualmente la Commissione fornisce contributi per 21,2 milioni di euro, ovvero circa il 47% delle entrate totali dei tre OEN (44 000 000 EUR). Il resto delle entrate degli OEN proviene prevalentemente da quote e contributi dei membri. È opportuno tenere presente che il numero di norme oggetto di mandati della Commissione costituisce una parte piuttosto modesta del totale dei prodotti forniti dagli OEN.

3.1.4. Opzione 1.C: procedure semplificate e trasparenti per le norme armonizzate e per le altre norme europee richieste dalla Commissione.

Un processo di programmazione regolare, annuale o pluriennale, più organizzato aumenterebbe il carico di lavoro dei servizi della Commissione, ma produrrebbe un impatto generale positivo. Esso consentirebbe agli OEN di anticipare le richieste future e di abbreviare il processo di accettazione e le norme sarebbero quindi rapidamente disponibili sul mercato per essere impiegate dalle aziende. Tale opzione avrebbe un impatto positivo sul mercato interno e sulla competitività delle aziende (comprese le PMI) abbreviando il periodo di emissione dei mandati di circa sei mesi (eliminando la consultazione separata del comitato), mentre altri sei mesi potrebbero essere eliminati alla fine del processo grazie ad una maggiore efficienza nel trattamento delle obiezioni. Non si identificano impatti negativi, né costi supplementari. Anche se tale opzione ha un impatto generale positivo ed è priva di impatti negativi, il principale svantaggio è costituito dal fatto che si applica solo alle norme armonizzate e alle norme elaborate su richiesta della Commissione, senza influire sulla rapidità di altri lavori di normalizzazione europea.

3.2. Problema 2: coinvolgimento delle PMI e delle componenti interessate della società nel processo di normalizzazione europea

3.2.1. Opzione 2.0: scenario di base (ovvero il contributo finanziario alle PMI e alle organizzazioni che rappresentano le componenti interessate della società)

Come sopra. Serve come riferimento rispetto al quale si valutano le altre opzioni.

3.2.2. Opzione 2.A: agevolare la rappresentazione diretta delle PMI e delle componenti interessate della società nelle organizzazioni di normalizzazione europee

La partecipazione diretta a lungo termine di personale di singole PMI e componenti interessate della società con conoscenze tecniche alle riunioni e ai dibattiti di un comitato tecnico consente a tale personale di costruirsi una reputazione all'interno delle organizzazioni di normalizzazione. Inoltre esso può agire direttamente per influire sul processo. La partecipazione al processo di normalizzazione richiede una grande comprensione degli aspetti tecnici delle norme proposte e del loro contesto. Inoltre i partecipanti devono essere preparati ad impegnarsi ad investire quantità sostanziali di tempo ed energia per seguire le discussioni interne in corso sull'oggetto della futura norma. Secondo l'orientamento generalmente accettato, una partecipazione significativa a qualsiasi comitato tecnico o gruppo di lavoro richiede almeno il 20% circa del tempo a disposizione di una persona.

3.2.3. Opzione 2.B: concedere diritti di voto alle organizzazioni che rappresentano le PMI e le componenti interessate della società all'interno delle organizzazioni di normalizzazione europee

La concessione di diritti di voto sui lavori tecnici all'interno del CEN ad un numero molto limitato di organizzazioni rappresentative avrebbe un impatto estremamente positivo sul coinvolgimento delle PMI e delle componenti interessate della società. Le altre delegazioni aventi diritti di voto dovrebbero tenere conto dei pareri espressi dai delegati delle PMI e delle componenti interessate della società. Non sono stati identificati impatti negativi. Tuttavia, la concessione di diritti di voto ad organizzazioni diverse dagli organismi nazionali di normalizzazione deve essere negoziata e concordata con i membri degli OEN, quindi la fattibilità di tale opzione è incerta. Inoltre potrebbe implicare il pagamento di quote d'iscrizione più elevate, che farebbero aumentare i costi di tale opzione per le organizzazioni che rappresentano le PMI e le componenti interessate della società.

3.2.4. Opzione 2.C: rafforzare la posizione delle organizzazioni che rappresentano le PMI e le componenti interessate della società all'interno degli OEN fornendo la possibilità di ricevere sovvenzioni di funzionamento

L'aspetto positivo di tale opzione è che fornisce la possibilità di sostenere in modo continuativo le organizzazioni che rappresentano le PMI e le componenti interessate della società affinché possano consolidare il loro ruolo nel processo di normalizzazione. L'altro aspetto positivo è che la possibilità per le organizzazioni di ricevere sovvenzioni di funzionamento costituisce per gli OEN una forte motivazione a continuare a considerare tali organizzazioni come partner affidabili nel processo di normalizzazione e i pareri di tali organizzazioni sarebbero tenuti in considerazione in modo adeguato durante i lavori tecnici sulle norme europee. Tuttavia tale opzione necessita di un'eccezione al principio della degressività nell'atto di base per la concessione delle sovvenzioni. Inoltre per seguire tale opzione gli importi di bilancio attualmente distribuiti su varie linee di bilancio dovrebbero almeno essere mantenuti dall'autorità di bilancio. Non sono stati identificati aspetti negativi.

3.3. Problema 3: attualmente le "norme di forum e consorzi" non possono essere indicate come riferimento negli appalti pubblici nel settore delle TIC.

3.3.1. Opzione politica 3.0: scenario di base

Come sopra. Serve come riferimento rispetto al quale si valutano le altre opzioni.

3.3.2. Opzione 3.A: riprendere l'attuazione dei meccanismi di cui alla decisione 87/95/CEE del Consiglio riguardanti gli appalti pubblici e la politica

Il vantaggio di tale opzione è che non richiede modifiche legislative e i relativi costi amministrativi per il legislatore dell'UE e per gli Stati membri possono essere evitati. Tuttavia la trasformazione delle norme di forum e consorzi in norme europee implica oneri, responsabilità e costi supplementari per gli OEN. La Commissione dovrebbe sostenere una parte cospicua dei costi . Inoltre gli OEN sarebbero responsabili della revisione e dell'aggiornamento regolari delle norme. Inoltre, le circostanze di cui all'articolo 5, paragrafo 3, non corrispondono più alla realtà tecnologica del mercato. Per i suddetti motivi tale possibilità può necessitare di un'interpretazione molto

ampia delle disposizioni della decisione 87/95/CEE. Vista la mancanza di certezza giuridica, gli impatti sul mercato interno, sulle PMI, sulle autorità pubbliche, sui consumatori e sull'innovazione sarebbero minimi. Non vi sarebbero ripercussioni sul bilancio.

3.3.3. Opzione 3.B: consentire il riferimento alle "norme di forum e consorzi"

Il principale vantaggio di tale opzione è che la possibilità di fare riferimento a norme selezionate di forum e consorzi a fini di appalto su una solida base giuridica può contrastare la tendenza alla frammentazione del mercato e produrre un impatto positivo sul mercato interno, specialmente per le imprese che forniscono beni o servizi conformi a tali norme di forum e consorzi. Tale opzione avrebbe impatti positivi indiretti sulle autorità pubbliche, sulle PMI e sui consumatori, vista la proliferazione di prodotti elettronici ad alta tecnologia che producono effetti di rete.

Tali impatti positivi potrebbero però essere controbilanciati da rischi. Un rischio importante è che le norme di forum e consorzi possano contenere tecnologie proprietarie, e quindi un monopolio di fatto per una tecnologia risulterebbe in un monopolio di fatto sul mercato dei servizi e dei prodotti basati su tale tecnologia. Sarebbe quindi favorito il fornitore di quella tecnologia. Sarebbe dunque necessario che le norme di forum e consorzi osservassero almeno le politiche delle condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie per quanto concerne i DPI, come succede con gli OEN, oppure agissero gratuitamente per quanto riguarda i DPI. Questo dovrebbe essere uno dei criteri o delle caratteristiche predefiniti[3] in base ai quali esse dovrebbero essere selezionate e valutate dalla Commissione, assistita dai soggetti interessati in una "piattaforma" di consultazione composta da un'ampia gamma di soggetti e parti interessate e senza ricorrere a periti esterni retribuiti.

3.3.4. Opzione 3.C: concedere a forum e consorzi selezionati lo status di enti riconosciuti ai sensi della direttiva 98/34/CE

L'impatto di tale opzione dipende da una serie di fattori esterni, quali la volontà dei forum e dei consorzi selezionati di essere riconosciuti e di sottostare a controlli relativi ai criteri OMC sulla normalizzazione. I forum e i consorzi possono essere riluttanti a chiedere il riconoscimento, visti i costi supplementari per l'accreditamento, il suo rinnovo periodico (ad es. costo per gli audit interni) e i costi connessi al rispetto delle caratteristiche del processo nonché considerazioni relative alla loro "indipendenza". In caso di riconoscimento, i forum e i consorzi devono rispettare determinati aspetti procedurali della normalizzazione formale che possono rallentare l'elaborazione delle norme in futuro. Il riconoscimento di forum e consorzi privati creerebbe notevoli problemi di governance e coordinamento. Solitamente i forum e i consorzi privati applicano ai loro membri spese d'iscrizione consistenti, che potrebbero scoraggiare le PMI dal partecipare al processo di normalizzazione e costituire un fattore di discriminazione. Per le PMI diventerebbe più difficile partecipare attivamente ai consorzi, ma più semplice osservare passivamente le loro attività. Di conseguenza le imprese di grandi dimensioni trarrebbero maggiori

---

[3] Un elenco non esaustivo di tali caratteristiche si trova al punto 2.1 del Libro bianco della Commissione "Ammodernamento della normalizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'UE - Prospettive", COM(2009)324 del 3.7.2009.

vantaggi da un impegno attivo nella normalizzazione. In ogni caso, tale opzione richiede, nell'ambito del processo di selezione, un attento esame delle garanzie procedurali offerte da forum e consorzi.

Tale opzione implica costi aggiuntivi per i forum e i consorzi, specialmente per dimostrare la conformità ai criteri dell'OMC e in particolare per le caratteristiche del processo e le considerazioni relative all'"indipendenza". In caso di riconoscimento i forum e i consorzi devono rispettare gli aspetti procedurali della normalizzazione formale e svolgere le mansioni di un ente riconosciuto. Nessuno di tali aspetti aggiunge valore al contenuto e alla qualità della norma. Sarebbero inoltre necessarie ulteriori risorse dal bilancio UE, poiché alle organizzazioni che rispettano tutti i criteri sarebbe ragionevole concedere la possibilità di ottenere un contributo finanziario dell'UE.

4. CONFRONTO TRA LE OPZIONI

Le opzioni per affrontare le tre problematiche sono confrontate secondo i criteri dell'efficacia (ovvero in che misura soddisfano gli obiettivi specifici), dell'efficienza (ovvero a quale costo) e della compatibilità con altre politiche dell'UE. Su tale base le opzioni da selezionare sono le seguenti.

- Una combinazione delle opzioni 1.A (scadenze per la fornitura di norme europee) e 1.C (procedure trasparenti e semplificate per le norme armonizzate e le altre norme europee richieste dalla Commissione);

- opzione 2.C: rafforzare la posizione delle organizzazioni che rappresentano le PMI e le componenti interessate della società all'interno degli OEN fornendo la possibilità di ricevere sovvenzioni di funzionamento;

- opzione 3.B: consentire il riferimento alle "norme di forum e consorzi".