

## III

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

440ª SESSIONE PLENARIA DEL 12 E DEL 13 DICEMBRE 2007

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla**

- **Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti,**
- **alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti,**
- **e alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate norme tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione n. 3052/95/CE**

COM(2007) 37 def. — 2007/0029 (COD)

COM(2007) 53 def. — 2007/0030 (COD)

COM(2007) 36 def. — 2007/0028 (COD)

(2008/C 120/01)

Il Consiglio, in data 14 marzo 2007, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 95 e 133, paragrafo 3, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti,*

*e alla Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti*

Il Consiglio, in data 2 aprile 2007, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 37 e 95, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate norme tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione n. 3052/95/CE*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 21 novembre 2007, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEZZINI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 13 dicembre 2007, nel corso della 440ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 68 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

legalmente commercializzati in uno Stato membro possano esserlo, senza difficoltà, in tutto il territorio dell'UE.

1.1. Il Comitato è pienamente convinto dell'importanza di assicurare la piena operatività del principio della libera circolazione delle merci, sancito dal Trattato e confermato da numerose sentenze della Corte di giustizia, affinché i prodotti

1.2. Secondo il Comitato è prioritario garantire certezza, trasparenza ed efficacia negli scambi, eliminando duplicazioni di controlli e test ed assicurando elevati livelli di tutela dei consumatori, dei cittadini e delle imprese: è altrettanto essenziale

assicurare una applicazione attiva ed uniforme delle prescrizioni comunitarie nel campo della sicurezza dei prodotti, attraverso il coordinamento ed il rafforzamento delle attività di vigilanza del mercato.

1.3. Il Comitato sottolinea che la libera circolazione dei beni rappresenta un motore essenziale della competitività e dello sviluppo economico e sociale del mercato unico europeo: il rafforzamento e la modernizzazione delle condizioni di commercializzazione di prodotti sicuri e di qualità costituiscono elementi fondamentali per i consumatori, per le imprese e per i cittadini europei.

1.4. Il Comitato ritiene che la modernizzazione e la semplificazione della legislazione UE sulle merci sia improcrastinabile, alla luce degli elementi oggettivi seguenti:

- i problemi registrati nell'applicazione e nell'attuazione delle norme del Trattato,
- l'assenza di un approccio coerente del sistema di vigilanza del mercato negli Stati membri,
- carenze degli organismi di valutazione della conformità e della tutela giuridica del marchio CE,
- conoscenza lacunosa dei diritti e degli obblighi, da parte delle imprese, delle amministrazioni e dei cittadini.

1.5. Il Comitato non può che condividere l'iniziativa di un **pacchetto normativo** della Commissione in materia, nella misura in cui si realizzi pienamente:

- un'attuazione efficace e omogenea del principio del mutuo riconoscimento,
- il rafforzamento della vigilanza del mercato,
- un sistema comune europeo di accreditamento, inteso come un servizio pubblico di interesse generale,
- livelli comuni di competenza degli organismi di certificazione accreditati,
- dei criteri di selezione più rigorosi e delle procedure di selezione armonizzate per le valutazioni di conformità,
- una maggiore cooperazione continua e sistematica tra autorità nazionali,
- una tutela giuridica rafforzata del marchio CE, evitando confusioni a causa di eccessivi marchi,
- la piena individuazione e definizione di responsabilità, per chiunque immetta prodotti sul mercato,
- un quadro normativo più omogeneo e di maggiore coerenza tra i testi esistenti, con elevati livelli di conformità e livelli minimi di carichi amministrativi,
- la garanzia di tracciabilità per qualsivoglia prodotto immesso sul mercato,
- la piena applicazione del principio di proporzionalità delle procedure e degli oneri di certificazione, specie per le

imprese minori e per i prodotti non di serie o a serie limitata,

- il pieno coinvolgimento di tutti gli attori del mercato e in particolare dei consumatori,
  - la previsione esplicita di meccanismi di ricorso extragiudiziale, con tempi e oneri ridotti al minimo indispensabile.
- 1.6. Il Comitato ritiene prioritario assicurare livelli elevati di trasparenza e certezza nell'applicazione di procedure comuni, in tema di mutuo riconoscimento, mediante:
- l'inversione dell'onere della prova e la possibilità di ricorso ai tribunali nazionali,
  - la possibilità di composizione extragiudiziale delle vertenze nei punti di contatto prodotti nazionali, attraverso anche un sito web,
  - tempistiche procedurali ridotte, sia giudiziali che extragiudiziali,
  - la creazione di strutture tecniche nazionali, capaci e competenti, per produrre in tempi rapidi — anche con procedure d'urgenza — le eventuali prove,
  - un ruolo attivo degli enti di normazione nella predisposizione di una guida telematica, che consenta di rintracciare su tutto il territorio UE l'insieme delle normative esistenti.

1.7. Il Comitato condivide i principi base delle proposte, che nascono dalle esperienze positive del **nuovo approccio, combinato con l'approccio globale**, sulla valutazione di conformità: essi dovrebbero avere applicazione generalizzata nella presente e futura legislazione comunitaria, coprendo tutti gli aspetti dei prodotti commercializzati, specie in tema di sicurezza, salute e tutela ambientale.

1.8. Il Comitato sottolinea l'importanza che tutti gli operatori economici che intervengono nella catena di fornitura e di distribuzione, siano essi fabbricanti, rappresentanti autorizzati o importatori, prendano le opportune misure ed assumano pari responsabilità per garantire che vengano commercializzati solo prodotti conformi alla normativa.

1.9. La tracciabilità dei prodotti, per risalire alle responsabilità degli operatori economici che immettono beni sul mercato europeo, deve permettere una chiara identificazione, in vista dell'applicazione effettiva delle prescrizioni comunitarie.

1.10. Secondo il Comitato, occorrerebbe affrontare anche i problemi dell'immissione sul mercato di prodotti via Internet, dato che il mercato di vendita on-line non è stato ancora completamente regolamentato.

1.11. Il Comitato ritiene indispensabili indicazioni più chiare, che migliorino il quadro attuale del nuovo approccio, in termini di:

- obblighi per gli operatori economici, che dovranno essere giustificati, proporzionati e privi di adempimenti burocratici e amministrativi costosi,

— una più efficiente sorveglianza del mercato e una maggiore equivalenza dei livelli di competenza degli enti notificati di valutazione della conformità, per garantire la massima imparzialità ed efficacia in tutto lo Spazio economico europeo e parità di concorrenza tra tutti i produttori.

1.12. Il Comitato concorda sulla esigenza di rafforzare lo status ed il significato del marchio CE e di conferirgli una maggiore tutela giuridica, attraverso la sua registrazione come marchio collettivo, che permetta alle autorità pubbliche di intervenire rapidamente e di reprimere gli abusi.

1.13. Il Comitato ribadisce il ruolo fondamentale che esercita in questo campo il processo di normalizzazione tecnica, dato che il nuovo approccio è appunto basato su uno stretto legame tra requisiti essenziali di legge e standard tecnici europei, che devono essere sostenuti e valorizzati.

1.14. Il Sistema europeo di accreditamento (SEA) — inteso come servizio pubblico di interesse generale — deve, da una parte, assicurare l'accettazione globale dei risultati delle valutazioni di conformità ed evitare inutili duplicazioni di valutazione e, dall'altra, basarsi su standard internazionalmente riconosciuti e su definizioni chiare.

1.15. Le disposizioni del regolamento relative al SEA devono applicarsi a tutti gli enti di accreditamento ed ai servizi da loro erogati, nell'ambito dello Spazio economico europeo, indipendentemente dal genere d'attività di valutazione di conformità fornita ai propri clienti.

1.16. Tali disposizioni devono garantire:

- un corpo coerente di definizioni comuni, chiare e trasparenti, conformi a standard internazionali, da usare in tutte le direttive del nuovo approccio e direttive per prodotto<sup>(1)</sup>, ivi comprese quelle in tema di valutazione di conformità e di ente deputato alla valutazione della conformità,
- l'operatività, sotto l'autorità pubblica, del sistema di accreditamento, che non deve essere oggetto di competizione commerciale,
- una copertura generale dell'intera legislazione comunitaria pertinente, senza eccezioni né in materia di sicurezza e salute né in materia di tutela ambientale,
- una applicazione generalizzata a tutte le attività soggette ad accreditamento, inclusa la taratura, indipendentemente dal fatto che l'accREDITAMENTO sia richiesto per adempiere a valutazioni di conformità ai sensi di legge o in ottemperanza ad accordi contrattuali privati,
- il rispetto, da parte degli enti nazionali di accreditamento, degli standard di competenza e di imparzialità, attraverso la loro partecipazione a *peer evaluation*, realizzate sotto la supervisione di tutte le parti interessate al processo.

1.17. Il Comitato ritiene necessario stabilire una chiara base giuridica per la *European Cooperation for Accreditation* (EA)

(<sup>1</sup>) Nella legislazione UE sono state usate definizioni diverse per designare gli stessi concetti in differenti legislazioni sulle merci che coprono aspetti quali il design rispettoso dell'ambiente, la sicurezza del prodotto, la responsabilità da prodotti, l'eliminazione dei rifiuti, l'efficienza energetica, ecc. Ciò ha causato confusione nelle parti direttamente interessate, specialmente nel caso di direttive diverse che si applicano allo stesso prodotto.

(Cooperazione europea per l'accREDITAMENTO), il cui ruolo deve essere rafforzato e meglio definito: tutti gli enti nazionali di accREDITAMENTO dovranno essere associati all'EA, allo scopo di assicurare equivalenza, trasparenza, affidabilità ed efficacia, inoltre, la rete EA dovrà essere sostenuta dagli Stati membri.

1.18. Secondo il Comitato, gli enti di accREDITAMENTO, per potersi dimostrare degni della fiducia in loro riposta, dovranno poter provare che partecipano con successo alla revisione paritaria (*peer review*).

1.19. Il Comitato ritiene, inoltre, che sia importante coinvolgere tutte le parti interessate prevedendo una loro rappresentanza negli enti d'accREDITAMENTO: tale previsione dovrebbe far parte integrante del nuovo regolamento.

1.20. Il Comitato ritiene, in proposito, che i diritti dei consumatori nel mercato interno debbano essere maggiormente conosciuti e riconosciuti e che un'azione adeguata debba essere prevista al riguardo.

1.21. L'attività di sorveglianza del mercato deve riguardare anche i prodotti coperti dalla direttiva sulla Sicurezza generale dei prodotti (SGP) poiché numerosi prodotti sono venduti sia per uso professionale sia per l'utilizzo del consumatore finale: il CESE ritiene peraltro pienamente giustificato l'attuale sistema di scambio d'informazione rapida RAPEX, che è in grado di garantire con efficacia la sorveglianza del mercato.

1.22. È necessario che le autorità doganali cooperino, all'interno di una rete europea, con quelle della sorveglianza del mercato, per assicurare controlli efficaci sui prodotti prima che questi siano immessi per la libera circolazione nel mercato interno europeo.

1.23. Anche per questo le autorità doganali devono essere dotate di personale qualificato, devono avere mezzi finanziari e poteri adeguati per poter far fronte efficacemente ai compiti loro affidati, e devono possedere strumenti adatti anche ad un'azione rapida, nel caso dei prodotti stagionali o commercializzati per periodi limitati.

1.24. Da ultimo, il Comitato ritiene che il regolamento dovrebbe prevedere chiaramente che anche le misure, assunte in risposta ad una mancanza dimostrata di conformità, sono tenute a rispettare il principio della proporzionalità.

## 2. Introduzione

2.1. Il mercato interno delle merci non solo è il principale catalizzatore della crescita all'interno della Comunità, ma anche influisce sensibilmente sulle capacità dell'Unione europea di competere sul mercato globale. Come il Comitato ha più volte sottolineato «un elemento che ha visto crescere la propria importanza è la globalizzazione, che costituisce nello stesso tempo una sfida ed un'opportunità. Questa sfida potrà essere affrontata soltanto a condizione di sfruttare appieno il potenziale del mercato unico»<sup>(2)</sup>.

(<sup>2</sup>) GU C 93 del 27.4.2007, *Riesame del mercato unico* — relatore: CASSIDY.

2.2. Il pilastro centrale del mercato unico è rappresentato dalla libera circolazione delle merci: grazie all'applicazione degli articoli 28-30 <sup>(3)</sup> del Trattato sono stati realizzati passi avanti essenziali nell'armonizzazione delle norme tecniche a livello UE per eliminare gli ostacoli tecnici agli scambi, specie attraverso le direttive «nuovo approccio» (note anche come direttive «marchio CE»).

2.3. Sono però emerse delle carenze a livello di applicazione e di attuazione delle norme del Trattato, specie nei settori dei prodotti non armonizzati, con l'imposizione di regole tecniche nazionali: queste si traducono in gravi ostacoli alla libertà degli scambi, soprattutto per le PMI, in presenza di un quadro normativo ancora troppo frammentato ed in assenza di un approccio coerente di vigilanza del mercato da parte degli Stati membri.

2.4. Il Comitato ha avuto modo di sottolineare «che agli Stati membri spetta una grande responsabilità nel garantire che le misure dell'UE siano correttamente recepite nelle legislazioni nazionali e applicate» e come sia importante «che ne risulti un quadro normativo a livello nazionale quanto più equilibrato nei contenuti e, nello stesso tempo, il più semplice possibile per le imprese, per i lavoratori, per i consumatori e per i diversi attori della società civile» <sup>(4)</sup>.

2.5. Il Comitato sostiene con forza gli obiettivi di maggiore trasparenza ed efficacia delle norme, di rafforzamento e modernizzazione delle condizioni di commercializzazione di prodotti sicuri e di qualità, in modo da poter garantire:

- ai consumatori, livelli elevati di sicurezza e di qualità ed una più ampia libertà di scelta sulla base di valutazioni di conformità attendibili, sui prodotti sia nazionali che importati,
- ai produttori, certezza, chiarezza e coerenza della normativa, con un quadro comune per i prodotti industriali; la necessaria snellezza per potersi adeguare allo sviluppo tecnologico; un'effettiva libertà di scambi, senza barriere tecniche ingiustificate, controlli amministrativi e onerosi test supplementari, per l'accesso ai singoli mercati nazionali,
- ai cittadini, la tutela della salute e dell'ambiente, l'abbattimento di gravose ed inutili formalità amministrative, la concretezza di una «Europa dei risultati» fondata su parametri di qualità, tangibile e vicina, quale elemento essenziale della cittadinanza europea.

2.6. Il Comitato, nel suo parere sul tema *Strategia per il mercato interno — Priorità 2003-2006* <sup>(5)</sup>, ha sottolineato che «gli scambi commerciali con i paesi terzi sono cresciuti più rapidamente di quelli tra Stati membri» e che «una delle ragioni di ciò,

risiede nella scarsa applicazione del riconoscimento reciproco, il cui obiettivo è di suscitare la fiducia dei consumatori nei prodotti realizzati in altri Stati. Gli Stati membri dovrebbero fidarsi dei rispettivi sistemi. I migliori presupposti per intensificare gli scambi di merci tra gli Stati membri sono: un valido sistema giuridico, standard di qualità elevati, e iniziative per l'educazione dei consumatori».

2.7. Il Comitato ha evidenziato, inoltre, come i diritti dei consumatori, nel mercato interno, non siano sufficientemente conosciuti e ha più volte richiamata l'attenzione <sup>(6)</sup>, specie per i paesi periferici e di recente adesione, su tale lacuna e sul modo in cui l'ignoranza in materia viene spesso sfruttata da organi pubblici, a livello nazionale e locale.

2.8. Il Comitato segnala, inoltre, che i primi quattro ostacoli al buon funzionamento del mercato interno individuati dall'Osservatorio OMU 2007 riguardano proprio:

- l'incertezza tra gli operatori economici e le amministrazioni nazionali sui diritti e gli obblighi rispettivi in materia di applicazione del principio del mutuo riconoscimento,
- la mancanza di adeguati livelli di fiducia, trasparenza e cooperazione tra Stati membri al fine di facilitare il riconoscimento reciproco e l'accettazione delle certificazioni nonché il libero movimento delle merci, offrendo un quadro più chiaro, in termini di valutazioni di conformità, sistemi di accreditamento e sorveglianza di mercato, trasparenza e protezione del «marchio CE»,
- la carenza di misure coerenti, per assicurare alti livelli e requisiti generali ottimali, in termini di sicurezza e salute dei prodotti da immettere sul mercato.

2.9. Il Comitato ha avuto modo di constatare «con rammarico che, dopo tanti anni di integrazione europea, diversi Stati membri, proprio negli ambiti in cui si sono impegnati a seguire politiche comuni e ad attuare le decisioni scaturite da un processo decisionale comune, non hanno ancora sufficientemente integrato le normative e le politiche dell'UE, nell'elaborazione delle proprie politiche interne» <sup>(7)</sup>.

2.10. Inoltre, «considerato che i 25 Stati membri, ognuno contraddistinto da tradizioni, culture e procedure amministrative diverse, sono tenuti a rispettare lo stesso *acquis* comunitario, che comporta, a sua volta, requisiti analoghi in termini di elaborazione, recepimento, attuazione e applicazione della legislazione comunitaria, è indispensabile — secondo il Comitato — che in tutta l'Unione europea le questioni europee siano trattate con efficacia e trasparenza a livello nazionale» <sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> Cfr. anche gli articoli 94-95 del Trattato UE.

<sup>(4)</sup> GU C 309 del 16.12.2006, *Attuazione del programma comunitario di Lisbona* — relatore: CASSIDY.

<sup>(5)</sup> GU C 234 del 30.9.2003 — relatore: CASSIDY.

<sup>(6)</sup> GU C 208 del 3.9.2003 — relatore: PEZZINI.

<sup>(7)</sup> GU C 325 del 30.12.2006 — relatore: VAN IERSEL.

<sup>(8)</sup> *Ibidem*, nota 5.

2.11. Secondo il rapporto Kok <sup>(9)</sup>, «una serie di norme locali, applicate spesso in modo arbitrario ed in netto contrasto con il principio del mutuo riconoscimento, continua ad ostacolare la libera circolazione delle merci all'interno dell'UE» <sup>(10)</sup>.

2.12. Alla luce di quanto precede, il Comitato ritiene assolutamente prioritario, per garantire il futuro dell'integrazione europea, per la protezione dei consumatori e dei cittadini e lo sviluppo delle imprese europee:

- assicurare la piena operatività del principio della libera circolazione delle merci, sancito dal Trattato e confermato da numerose sentenze della Corte di giustizia, affinché i prodotti legalmente commercializzati in uno Stato membro possano esserlo, senza difficoltà, in tutto il territorio dell'UE,
- garantire certezza, trasparenza ed efficacia negli scambi, eliminando duplicazioni di controlli e test ed assicurando elevati livelli di tutela dei consumatori, dei cittadini e delle imprese,
- eliminare incertezze, cumuli normativi, incoerenze giuridiche ed inutili complessità nelle valutazioni della conformità dei prodotti: queste dovranno essere congrue, autorevoli, indipendenti e imparziali, nonché conformi ad un quadro normativo comune per i prodotti industriali,
- assicurare una applicazione attiva ed uniforme delle prescrizioni comunitarie nel campo della sicurezza dei prodotti, attraverso il coordinamento ed il rafforzamento delle attività di vigilanza del mercato,
- valorizzare, rafforzare e tutelare meglio il marchio CE questo deve rappresentare un vero e proprio «passaporto di conformità» che autorizza la libera circolazione in tutto il territorio UE, nel rispetto dei livelli di sicurezza e di qualità, stabiliti dalle normative comunitarie.

### 3. Le proposte della Commissione

3.1. La Commissione parte dalla constatazione che «il mercato interno non è ancora completo»:

- le norme tecniche nazionali costituiscono ancora gravi ostacoli agli scambi comunitari. Come si è potuto rilevare <sup>(11)</sup>, oltre un terzo degli imprenditori hanno segnalato, nel corso di un'indagine, dei problemi causati dalle norme tecniche di un altro Stato membro, e circa la metà hanno deciso di adattare i propri prodotti a tali norme,
- troppe norme comunitarie risultano incoerenti e complesse: definizioni diverse per lo stesso prodotto, procedure di valutazione di conformità sovrapposte, organismi di valutazione di conformità difformi, un quadro di riferimento normativo frammentato, con un mosaico di norme e di procedure diverse,

<sup>(9)</sup> Report from the high level group chaired by Wim Kok — Facing the challenge, November 2004 — Commissione europea.

<sup>(10)</sup> SEC(2007) 113 del 14.2.2007.

<sup>(11)</sup> Secondo rapporto biennale sull'applicazione del principio di mutuo riconoscimento nel mercato interno — COM(2002) 419 def.

- l'informazione e la consapevolezza dei propri diritti in tema di mercato interno, sia da parte dei consumatori e dei cittadini che delle PMI, sono ancora molto carenti, mentre stanno sorgendo gradualmente nuovi ostacoli e nuove gravose formalità amministrative nell'esercizio di tali diritti.

3.2. Per far fronte a tali problemi la Commissione propone:

- un regolamento [COM(2007) 36 def.] che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate norme tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro, e che abroga la decisione n. 3052/95/CE,
- una decisione [COM(2007) 53 def.] relativa ad un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti, mentre parallelamente intende procedere alla registrazione del marchio CE come marchio collettivo, per disciplinarne la sua tutela giuridica,
- un regolamento [COM(2007) 37 def.] che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato, per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti.

3.3. La proposta di regolamento [COM(2007) 36 def.], che propone l'abrogazione della procedura attuale di informazione reciproca, affronta alcuni aspetti nel settore non armonizzato:

- una nuova procedura per le autorità nazionali, che intendano imporre una loro norma tecnica e ritengano di non poter applicare il mutuo riconoscimento,
- la definizione, a livello UE, dei diritti e degli obblighi delle autorità nazionali e di quelli delle imprese che intendono vendere in uno Stato membro un proprio prodotto, già legalmente commercializzato in un altro Stato membro,
- l'istituzione in ciascuno Stato membro di uno o più «punti di contatto prodotti» con il compito di indicare le norme tecniche applicabili e di precisare le autorità/organismi competenti a cui indirizzarsi; è altresì prevista la possibilità di istituire tra questi «punti di contatto» una rete telematica per lo scambio di informazioni, secondo lo schema di interoperatività IDABC.

3.4. La proposta di decisione [COM(2007) 53 def.] istituisce un quadro generale di coerenza per la futura legislazione settoriale con:

- definizioni armonizzate, obblighi comuni per gli operatori economici, criteri per la scelta degli organismi di valutazione della conformità, criteri per le autorità nazionali notificanti e regole per la notificazione,
- regole per selezionare le modalità di valutazione di conformità, e una serie di procedure armonizzate, al fine di evitare sovrapposizioni gravose,
- una definizione unica del marchio CE (con relative responsabilità e tutele) come marchio comunitario collettivo, per le direttive che già lo prevedano,
- una procedura di informazione e di vigilanza del mercato, come prolungamento del sistema creato dalla direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti,

— disposizioni armonizzate, per i futuri meccanismi di salvaguardia, come complemento a quelle riguardanti la vigilanza del mercato.

3.5. La proposta di regolamento [COM(2007) 37 def.] dispone il rafforzamento delle norme in materia di accreditamento e di vigilanza del mercato, in modo che i prodotti non conformi possano essere facilmente identificati e ritirati dal mercato. L'obiettivo principale della proposta è quello di assicurare la libera circolazione delle merci nel settore armonizzato, attraverso:

— un rafforzamento della cooperazione europea, affinché l'accreditamento possa effettivamente svolgere il suo ruolo di livello finale di controllo, nell'ambito del buon funzionamento della normativa UE,

— l'istituzione di un quadro per il riconoscimento di un'organizzazione già esistente, la Cooperazione europea per l'accreditamento (EA), in modo da assicurare una rigorosa valutazione *inter pares* da parte degli organismi nazionali di accreditamento <sup>(12)</sup>,

— un quadro comunitario in materia di vigilanza del mercato e di controllo sui prodotti che entrano nel mercato UE, che assicuri una più stretta cooperazione tra autorità interne ed autorità doganali, lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità nazionali relativamente a prodotti presenti sul mercato di più Stati membri,

— l'applicazione di norme standardizzate e chiare in tutti i settori, la stabilità giuridica e la coerenza delle misure, un alleggerimento degli obblighi da assolvere prima della commercializzazione e una riduzione degli oneri connessi con la valutazione di conformità,

— un sostegno finanziario comunitario per i programmi settoriali di accreditamento, per le attività del segretariato centrale dell'EA, per l'istituzione e il coordinamento di progetti di vigilanza del mercato, per programmi di formazione e per lo scambio di funzionari nazionali, coinvolgendo anche le autorità doganali.

#### 4. Osservazioni generali

4.1. Il Comitato è pienamente convinto che la libera circolazione dei beni sia un motore essenziale della competitività e dello sviluppo economico e sociale del mercato unico europeo e che il rafforzamento e la modernizzazione delle condizioni di commercializzazione di prodotti sicuri e di qualità siano elementi fondamentali per i consumatori, le imprese e per i cittadini europei.

4.2. Negli ultimi cinquanta anni il mercato unico delle merci ha contribuito ad avvicinare sempre di più le economie europee:

<sup>(12)</sup> Attualmente gli organismi notificati nell'UE ammontano a circa 1 700.

oggi gli scambi tra gli Stati membri dell'UE-27 costituiscono i due terzi del totale degli scambi commerciali dell'Unione.

4.3. L'attuazione delle disposizioni degli articoli 28 e 30 <sup>(13)</sup> del Trattato CE, il processo di armonizzazione delle norme tecniche del vecchio e del nuovo approccio e la corretta applicazione del principio del mutuo riconoscimento, rappresentano pilastri essenziali per lo sviluppo degli scambi intracomunitari.

4.4. I problemi registrati nell'applicazione e nell'attuazione delle norme del Trattato, l'assenza di un approccio coerente del sistema di vigilanza del mercato negli Stati membri, le carenze degli organismi di valutazione della conformità e quelle della tutela giuridica del marchio CE, le incoerenze e la complessità di normative europee, spesso cumulative e sovrapposte con un mosaico di procedure diverse, insieme ad una conoscenza lacunosa dei propri diritti ed obblighi, da parte delle imprese, delle amministrazioni e dei cittadini, rendono la modernizzazione ed il riassetto della legislazione UE sulle merci improcrastinabile.

4.5. Il Comitato non può che condividere l'iniziativa della Commissione, come peraltro aveva già evidenziato e richiesto a più riprese, nei suoi pareri in materia di mercato unico <sup>(14)</sup>, ed appoggia le proposte presentate, nella misura in cui vengano accolti i rilievi avanzati nel presente parere.

<sup>(13)</sup> Cfr. anche gli articoli 94-95 del Trattato UE.

<sup>(14)</sup> Elenco dei pareri recentemente elaborati dal CESE sui temi: semplificazione, legiferare meglio e priorità del mercato unico:

- 1) GU C 93 del 27.4.2007, *Riesame del mercato unico* — relatore: CASSIDY;
- 2) parere in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Attuazione del programma comunitario di Lisbona: Una strategia per la semplificazione del contesto normativo* (COM(2005) 535 def.) — relatore: CASSIDY, GU C 309 del 16.12.2006;
- 3) parere esplorativo elaborato su richiesta della presidenza britannica sul tema *Legiferare meglio* — relatore: RETUREAU, adottato il 28 settembre 2005, GU C 24 del 31.1.2006;
- 4) parere di iniziativa sul tema *Migliorare l'applicazione e l'attuazione della legislazione dell'UE* — relatore: VAN IERSEL, adottato il 28 settembre 2005, GU C 24 del 31.1.2006;
- 5) parere in merito alla *Comunicazione della Commissione: aggiornare e semplificare l'acquis comunitario* (COM(2003) 71 def.) — relatore: RETUREAU, adottato il 31 marzo 2004, GU C 112 del 30.4.2004;
- 6) parere di iniziativa in merito alla *Semplificazione* — relatore: SIMPSON, adottato il 26 marzo 2003, GU C 133 del 6.6.2003;
- 7) parere esplorativo in merito alla *Comunicazione della Commissione — Semplificare e migliorare la regolamentazione* (COM(2001) 726 def.) — relatore: WALKER, adottato il 21 marzo 2002, GU C 125 del 27.5.2002;
- 8) parere di iniziativa in merito alla *Semplificazione*, relatore: WALKER, adottato il 29 novembre 2001, GU C 48 del 21.2.2002.
- 9) parere di iniziativa in merito alla *Semplificazione della legislazione in seno al mercato unico* — relatore: VEVEER, adottato il 19 ottobre 2000, GU C 14 del 16.1.2001;
- 10) parere di iniziativa sul tema *Le priorità del mercato unico 2005-2010*, relatore CASSIDY, adottato il 7 aprile 2005, GU C 255 del 14.10.2005;
- 11) parere in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni strategia per il mercato interno — priorità 2003-2006*, relatore CASSIDY, adottato il 16 luglio 2003, GU C 234 del 30.9.2003;
- 12) relazione informativa in materia di *Semplificazione*;
- 13) relazione informativa sul tema *La situazione attuale della coregolamentazione e della autoregolamentazione nel mercato unico* (relatore: VEVEER), adottata l'11 gennaio 2005 (CESE 1182/2004 fin).

4.6. A parere del Comitato, quattro dovrebbero essere i parametri fondamentali, per valutare le iniziative proposte, in modo che esse si integrino nel quadro comunitario preesistente:

- il livello di trasparenza, semplificazione, affidabilità, certezza giuridica e comprensibilità per l'utente comunitario, sia esso il consumatore, l'impresa, l'amministrazione pubblica o il semplice cittadino,
- il livello di coerenza con gli altri obiettivi e con le politiche dell'Unione,
- il livello di comunicazione ed informazione, sui diritti e sugli obblighi, tra i diversi soggetti comunitari in gioco,
- il livello di sovraccarico burocratico e degli oneri connessi, specie per i soggetti minori, quali i consumatori, le piccole e medie imprese e i singoli cittadini.

4.7. Il Comitato ritiene che le proposte della Commissione consentano importanti passi avanti, perché prevedono:

- disposizioni relative al rafforzamento della vigilanza del mercato,
- un sistema comune di accreditamento,
- livelli comuni di competenza degli organismi di certificazione accreditati,
- criteri di selezione più rigorosi e procedure di selezione armonizzate per le valutazioni di conformità,
- maggiore cooperazione e scambio di informazioni tra autorità nazionali,
- un rafforzamento della tutela giuridica del marchio CE, come marchio collettivo comunitario.

4.8. Il Comitato concorda pienamente sulla necessità di migliorare la qualità del sistema di accreditamento degli organismi notificati e di stabilire criteri più rigorosi di designazione, gestione e supervisione di tali organismi, con un quadro giuridico che garantisca coerenza, comparabilità e coordinamento del sistema decentrato, per garantirne l'affidabilità e rafforzarne la fiducia reciproca.

4.9. Soprattutto in presenza di una crescente globalizzazione, il sistema di vigilanza del mercato deve garantire un quadro normativo comune, per un'applicazione efficiente e coerente della legislazione, su tutto il territorio comunitario.

4.10. È necessario evitare che arrivino sul mercato prodotti non conformi e potenzialmente pericolosi, come attesta la relazione annuale 2006 relativa al RAPEX, cioè il sistema di allerta rapido sui prodotti di consumo pericolosi <sup>(15)</sup>.

<sup>(15)</sup> Relazione RAPEX 2006 della Commissione europea, <http://ec.europa.eu/rapex>. Il rapporto presentato il 19 aprile 2007 evidenzia una costante crescita del numero delle notifiche nel corso degli ultimi anni. Il numero delle notifiche di rischio concernenti la sicurezza dei prodotti di consumo diversi dagli alimenti in Europa è più che raddoppiato dal 2004 al 2006, passando da 388 a 924, mentre l'incremento annuo rispetto al 2005 è stato del 32 %, concentrandosi nei settori dei giocattoli, delle apparecchiature elettriche, dei veicoli a motore, dei dispositivi d'illuminazione e dei cosmetici, con rischi di lesioni, folgorazioni, incendio ed ustioni, strangolamento e soffocamento, e rischi chimici.

4.11. Quanto al marchio CE — inteso come marchio di conformità e non come marchio di qualità — il Comitato ritiene fondamentale recuperare la fiducia nei marchi di conformità. Occorre recuperare il valore intrinseco del marchio CE, e rafforzare così le possibilità di perseguirne le violazioni ad esso e di garantire la tutela giuridica di un elemento che rappresenta il sistema normativo su cui si basano tutte le direttive «nuovo approccio» che coprono ormai 20 settori produttivi.

4.12. Quanto all'attuale quadro normativo, il Comitato ritiene che le incoerenze, le sovrapposizioni di norme e le incertezze giuridiche costituiscano forse il *vulnus* più evidente dell'intero sistema, con grave danno per i consumatori, per le imprese, per i cittadini e per la società civile nel suo complesso.

4.13. La stratificazione normativa e il mancato rispetto dei livelli di coerenza, tra le iniziative che rispondono ad altri obiettivi e le politiche dell'Unione, hanno determinato un sovraccarico burocratico, e notevoli oneri temporali, connessi alla effettiva attivazione di procedure diverse: questo ha avuto un impatto fortemente negativo, specie per i consumatori, per le piccole e medie imprese e per i singoli cittadini.

4.14. Il Comitato, sostiene quindi pienamente la proposta di un quadro comune di riferimento per la commercializzazione dei prodotti <sup>(16)</sup>: in tale quadro dovrebbero essere indicate definizioni, procedure ed elementi comuni, per il futuro riordino e adattamento delle singole direttive, in modo da poter eliminare dal quadro normativo esistente i difetti e gli oneri burocratici inutili.

4.15. Il Comitato ritiene importante, come elemento essenziale del mercato interno, mettere a punto una «Guida telematica pratica per la commercializzazione dei prodotti nel mercato interno europeo» <sup>(17)</sup>, che riassume, in modo *user-friendly*, l'insieme delle normative e delle procedure, secondo un quadro orizzontale e per grandi settori, con diritti ed obblighi, modalità d'accesso, termini temporali e costi d'attivazione.

## 5. Osservazioni particolari

5.1. *La proposta di regolamento COM(2007) 36 def., sul «principio del mutuo riconoscimento» e sui «punti di contatto prodotti»*

5.1.1. Il principio del mutuo riconoscimento, previsto negli articoli 28 e 30 del Trattato, costituisce uno degli elementi cardine del libero movimento di merci e servizi nel mercato interno. A distanza di cinquanta anni, di fronte ad un ampliamento progressivo dell'UE e ad uno sviluppo crescente della globalizzazione dei mercati, occorre, a parere del Comitato, rafforzarne il ruolo e la tutela, assicurarne maggiore certezza giuridica ed uniformità applicativa, valorizzarne appieno tutte le sue potenzialità, presso gli operatori economici e le imprese europee, così come presso le autorità nazionali.

5.1.2. La proposta della Commissione costituisce un passo avanti positivo in questa direzione, perché:

- stabilisce una procedura, per sollevare eccezioni al principio generale,

<sup>(16)</sup> Il Quadro comune dovrebbe anche tener conto dei «servizi», sempre più connessi con la commercializzazione dei prodotti stessi.

<sup>(17)</sup> Cfr. punto 5.1.11.

— fissa un quadro comune di diritti e di obblighi per le autorità nazionali e per le imprese,

— suggerisce un sistema di informazione e di cooperazione amministrativa, in materia di regolamentazioni nazionali.

5.1.3. Secondo il Comitato, sussistono, però, vari punti problematici, che dovrebbero essere meglio precisati nella proposta di regolamento:

— l'applicazione del principio del mutuo riconoscimento non può essere scollegata dalla reciproca fiducia, tra gli Stati membri, sull'affidabilità dei meccanismi di sorveglianza di mercato, che svolgono un ruolo determinante nel permettere l'accesso di un prodotto al mercato interno europeo, sull'efficacia delle procedure di valutazione di conformità, sul ruolo svolto dai laboratori di prova, sulle competenze dei certificatori e degli organismi di normazione,

— nell'attuale proposta di regolamento il ruolo della Commissione si rivela più contenuto, rispetto a quello previsto dalla decisione 3052/95/CE,

— i meccanismi di cooperazione amministrativa verrebbero limitati alla cooperazione verticale tra le imprese e le autorità nazionali, mentre sembrerebbe rilevante lo sviluppo di una cooperazione orizzontale, tra autorità amministrative, così come tra i vari punti di contatto prodotti,

— il mancato riferimento a meccanismi di soluzione dei conflitti, come Solvit <sup>(18)</sup>, che permetterebbe alle imprese di poter domandare direttamente una procedura rapida e già positivamente collaudata,

— l'inversione dell'onere della prova, anche per prodotti extracomunitari, immessi sul mercato comunitario da importatori europei,

— l'introduzione di una lista positiva di prodotti, che si può rivelare particolarmente difficoltosa, visto che il principio del mutuo riconoscimento si applica a tutti i prodotti che non sono coperti da legislazione armonizzata.

5.1.4. A parere del Comitato, sarebbe opportuno richiamare espressamente, nel testo, le basi giuridiche del Trattato, che stabiliscono il principio del mutuo riconoscimento, evidenziando che le salvaguardie di pretesi requisiti nazionali rappresentano solo l'eccezione.

5.1.5. Il Comitato ritiene prioritario assicurare livelli elevati di trasparenza, certezza giuridica e semplificazione nell'applicazione e nell'attuazione del principio del mutuo riconoscimento:

— l'inversione dell'onere della prova, da parte delle autorità nazionali che intendono derogare a tale principio, secondo procedure semplici e tempi certi, per rendere più trasparente e veloce la soluzione dei casi controversi,

— possibilità di ricorso ai tribunali nazionali, senza l'aggiunta di costi, tempi e fatica eccessivi,

— possibilità di composizione extragiudiziale delle vertenze, secondo meccanismi di comprovata efficacia nell'UE,

— maggiore e migliore libertà di movimento dei beni e servizi, anche attraverso campagne di informazione e di formazione congiunta, rivolte alle imprese, ai consumatori e alle amministrazioni,

— le tempistiche procedurali vengono ridotte, dopo la notifica scritta e motivata, da parte dell'autorità nazionale, entro un termine di 20 giorni per dare la possibilità all'impresa di presentare le proprie controdeduzioni e, se il conflitto non viene risolto entro tempi certi, dare la possibilità di adire ai tribunali nazionali del mercato potenziale,

— messa in rete europea e sul sito web UE dei punti di contatto prodotti (PCP) previsti in ciascuno Stato membro, per assicurare adeguati livelli di comunicazione e di informazione sui diritti e sugli obblighi.

5.1.6. Secondo il Comitato, è opportuno che i tempi previsti per i ricorsi vengano definiti con termini massimi di deliberazione, al fine di dirimere la questione in prima istanza.

5.1.7. Gli Stati membri devono dotarsi di strutture tecniche capaci e competenti, per produrre in tempi rapidi, prevedendo anche una procedura d'urgenza, le eventuali prove di deroghe al principio di mutuo riconoscimento, ai sensi dell'articolo 30 del Trattato, che consente agli Stati membri di adottare misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, quando esse siano giustificate da un interesse generale non economico: moralità pubblica, ordine pubblico, pubblica sicurezza, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, preservazione dei vegetali, protezione del patrimonio artistico, e tutela della proprietà industriale e commerciale <sup>(19)</sup>.

5.1.8. I punti di contatto prodotti (PCP) dovrebbero integrare i meccanismi Solvit, per svolgere un tentativo preliminare di composizione delle vertenze e permettere alle imprese, che si vedessero bloccati i propri prodotti alle frontiere, di ricorrere a questa procedura extragiudiziale di cooperazione amministrativa tra autorità degli Stati membri con risposte entro 10 settimane <sup>(20)</sup>.

<sup>(19)</sup> Parlamento europeo — Schede sintetiche 3.2.1 — *La libera circolazione delle merci*. Ultimo aggiornamento: 22 ottobre 2001. [http://www.europe-info.de/facts/it/3\\_2\\_1.htm](http://www.europe-info.de/facts/it/3_2_1.htm)

<sup>(20)</sup> SEC(2007) 585. Documento di lavoro della Commissione — Solvit 2006 Report *Development and Performance of the Solvit network in 2006* del 30.4.2007.

Tutti gli Stati membri dell'UE, oltre alla Norvegia, all'Islanda e al Liechtenstein, hanno creato un centro Solvit, nella maggior parte dei casi nell'ambito del loro ministero degli Esteri o dell'Economia.

Questi centri cooperano direttamente attraverso una banca di dati on line per risolvere problemi presentati dai cittadini e dalle imprese in modo rapido e pragmatico. Le regole per la cooperazione nel quadro di Solvit sono incluse in una raccomandazione della Commissione del 2001 che è stata approvata nelle conclusioni del Consiglio. Solvit funziona dal luglio 2002. Al di là della raccomandazione, i centri Solvit hanno adottato una serie di norme comuni di qualità e di risultati nel dicembre 2004 per garantire un servizio di elevata qualità in tutta la rete.

<sup>(18)</sup> <http://ec.europa.eu/solvit/>



5.1.9. Secondo il Comitato è importante che i PCP svolgano un ruolo proattivo con la messa a disposizione di guide pratiche procedurali, e siti web nazionali, da porre in rete europea e in sito web UE, per raccogliere le pronunce sui casi pregressi risolti, la lista dei prodotti ai quali si applica il principio di mutuo riconoscimento ed una banca dati aperta ai potenziali utenti, collegata alla rete telematica di scambio dati tra PCP, su schemi di interoperabilità IDABC <sup>(21)</sup>.

5.1.10. La predisposizione ed il funzionamento di tali strumenti non possono essere un optional, ma devono costituire un obbligo, inserito nella proposta. I PCP dovrebbero svolgere con regolarità, insieme con la Commissione, seminari di informazione e formazione congiunta, per gli operatori economici, per i funzionari delle autorità amministrative e doganali e per i consumatori, per assicurare una adeguata comprensione e disseminazione sui diritti e sugli obblighi, sanciti dal Trattato.

5.1.11. Occorrerebbe, inoltre, predisporre una guida telematica, che consenta di rintracciare, su tutto il territorio UE, l'insieme delle normative esistenti ed in vigore, secondo uno schema organizzativo, concepito in logiche orizzontali e di grandi settori.

5.1.12. La previsione di una lista positiva di prodotti, che sarebbero coperti dal regolamento, non appare conveniente, così come è inappropriata l'esclusione della procedura d'urgenza, prevista dalla direttiva Sicurezza generale prodotti.

5.1.13. La Commissione deve mantenere una visione diretta sui meccanismi di notifica, per controllarne il funzionamento: deve essere quindi previsto l'obbligo dello Stato membro dell'invio, in copia, di ciascuna notifica e la stesura di un rapporto annuale sulle misure adottate, ai sensi del regolamento, che permetta alla Commissione di presentare al Parlamento, al Consiglio e al CESE — OMU, una relazione in proposito.

## 5.2. *La proposta di decisione COM(2007) 53 def., relativa ad un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti e il marchio CE*

5.2.1. Il Comitato condivide i principi della proposta, che nasce sulla base delle esperienze positive del nuovo approccio, combinato con l'approccio globale <sup>(22)</sup> sulla valutazione di conformità. Tali principi dovrebbero avere applicazione generalizzata sulla presente e futura legislazione comunitaria, coprendo tutti gli aspetti dei prodotti commercializzati, specie in tema di sicurezza, salute e tutela ambientale. Il principio chiave del mercato interno, relativo alla non discriminazione tra operatori economici, deve essere rispettato dalla normativa e attuato pienamente dagli Stati membri.

<sup>(21)</sup> GU C 80 del 30.3.2004. Relatore: PEZZINI.

<sup>(22)</sup> L'approccio globale ha introdotto un approccio modulare, suddividendo la procedura di valutazione della conformità in una serie di operazioni, i cosiddetti moduli, che differiscono tra loro in base alla fase di sviluppo del prodotto (ad esempio: progettazione, prototipo, produzione piena), al tipo di valutazione effettuata (controllo della documentazione, approvazione del tipo, garanzia di qualità) e alla persona responsabile della valutazione (fabbricante o terzo).

L'approccio globale è stato ultimato con la decisione 90/683/CEE del Consiglio, abrogata e aggiornata dalla decisione 93/465/CEE: entrambe le decisioni fissano orientamenti generali e procedure dettagliate in materia di valutazione della conformità, da utilizzare nelle direttive di nuovo approccio.

5.2.2. Il Comitato sottolinea l'importanza che «Tutti gli operatori economici che intervengono nella catena di fornitura e di distribuzione devono prendere le misure necessarie, per garantire che vengano commercializzati solo prodotti conformi alla normativa applicabile» <sup>(23)</sup>, indipendentemente dal fatto che si tratti di fabbricanti, di rappresentanti autorizzati o di importatori <sup>(24)</sup>.

5.2.3. La tracciabilità dei prodotti, per individuare la responsabilità degli operatori economici che immettono beni sul mercato europeo, è essenziale, per l'effettiva operatività di tutte le prescrizioni comunitarie pertinenti, e non solo per gli obblighi di conformità «limitati a talune misure di controllo», come proposto dalla Commissione <sup>(25)</sup>.

5.2.4. Per quanto riguarda l'oggetto ed il campo d'applicazione della decisione, il Comitato ritiene che le eccezioni ivi evidenziate debbano essere evitate e che il quadro comune per la commercializzazione dei prodotti debba applicarsi — in coerenza con quanto proposto al punto 5.3.3 per il regolamento relativo al sistema europeo d'accreditamento e meccanismi di sorveglianza del mercato — a tutto il complesso della legislazione comunitaria pertinente, senza eccezioni, né in materia di sicurezza e salute né in materia di tutela ambientale. Il nuovo quadro si deve applicare a tutto il corpus normativo esistente in materia, senza aspettare una possibile revisione generale di ogni singola direttiva e regolamento.

5.2.5. Il quadro definitorio comune previsto al capo primo della proposta è di importanza vitale, per gli operatori del mercato, dati i casi, troppo numerosi, di talune direttive, che coprono gli stessi prodotti, usando definizioni diverse.

5.2.6. Il Comitato ritiene indispensabili:

- indicazioni più chiare, che migliorino il quadro attuale del nuovo approccio, in termini di obblighi per gli operatori economici,
- una più efficiente sorveglianza del mercato,
- livelli di competenze più omogenei degli enti notificati di valutazione di conformità.

5.2.7. Gli obblighi per gli operatori economici debbono essere giustificati, proporzionati e sollevati da costosi gravami burocratici e amministrativi, sia per quanto riguarda la prova a campione dei prodotti commercializzati e il registro reclami (articolo 7, paragrafo 4, secondo comma), sia per quanto attiene all'obbligo di notifica, che dovrebbe essere limitato ai prodotti pericolosi, come definiti nella direttiva SGP.

5.2.7.1. Il sistema europeo di accreditamento deve essere caratterizzato dalla proporzionalità dei mezzi usati dagli organismi di certificazione della conformità, che devono applicare metodi adatti alle piccole e medie imprese e ai prodotti non di serie o a serie limitata.

<sup>(23)</sup> Considerando 14 della proposta di decisione COM(2007) 53 def.

<sup>(24)</sup> Inclusi gli importatori di prodotti cosiddetti «senza nome» da paesi terzi, immessi sul mercato per corti periodi, spesso con nomi di fantasia, secondo il principio del «vendi e fuggi».

<sup>(25)</sup> Considerando n. 17 della proposta di decisione COM(2007) 53 def.

5.2.8. Quanto agli enti notificati, il Comitato ribadisce che essi devono garantire competenza, imparzialità ed efficacia in tutto lo Spazio economico europeo, per assicurare parità di concorrenza a tutti i fabbricanti: occorre che — conformemente all'obbligo di accreditamento, previsto nel regolamento di cui al punto 3 e successivi — la valutazione per l'accREDITamento sia svolta dall'ente nazionale d'accREDITamento e accettata dall'autorità notificante, evitando inutili e costose duplicazioni.

5.2.9. Le procedure di valutazione della conformità dovrebbero privilegiare l'uso del modulo A di controllo interno, come metodo normale preferibile di valutazione della conformità, che risponde maggiormente al fatto che, in ogni caso, la responsabilità per il prodotto ricade interamente sul suo produttore o sull'importatore, nello SEE (Spazio economico europeo). Occorre, peraltro, garantire diverse possibilità di scelta tra moduli semplificati, in particolare per le PMI e per le produzioni a serie limitata.

5.2.10. Cuore della normativa è la disciplina del marchio CE, destinato a certificare la conformità del prodotto alle prescrizioni applicabili, e del quale gli Stati membri sono chiamati a rinforzare la tutela, reagendo contro l'uso improprio, con adeguate e proporzionate sanzioni, anche penali. Come in precedenza, la nuova normativa precisa che la conformità del prodotto, attestata dal marchio CE, non esime il fabbricante dall'obbligo di risarcire il danno eventualmente causato da un prodotto successivamente rivelatosi difettoso.

5.2.11. Il Comitato sottoscrive pienamente il fatto che una mancanza di credibilità del marchio CE rappresenta «la mancanza di credibilità dell'intero sistema, coinvolgendo l'autorità di sorveglianza di mercato, i produttori, i laboratori e i certificatori, e, in ultima istanza, l'adeguatezza stessa della legislazione impostata sul nuovo approccio» <sup>(26)</sup>.

5.2.12. Il modo migliore per rafforzare lo status ed il significato del marchio CE, come definito nella decisione del Consiglio 93/465/CEE <sup>(27)</sup>, dovrebbe essere ricercato attraverso una riforma radicale del marchio stesso:

- chiarire che non deve essere usato e considerato come un sistema di marcaggio o di etichettatura per il consumo <sup>(28)</sup>, né una garanzia di qualità o di certificazione o di approvazione da parte di terzi indipendenti, ma solo come una dichiarazione di conformità e di documentazione tecnica, che il fabbricante o l'importatore sono tenuti a produrre, in conformità ai requisiti del prodotto, sotto la loro piena responsabilità, di fronte alle autorità ed al consumatore,
- razionalizzare le diverse procedure di valutazione della conformità,
- rafforzare la tutela giuridica del marchio CE, attraverso la sua registrazione come marchio collettivo, che permetta alle autorità pubbliche di intervenire rapidamente e di reprimere gli abusi, ma mantenere la possibilità di marchi nazionali aggiuntivi,
- rafforzare i meccanismi di sorveglianza del mercato ed i controlli doganali di frontiera,

<sup>(26)</sup> *The role and significance of the CE marking, European Commission draft certif. DOC 2005 — 11 del 30.8.2005.*

<sup>(27)</sup> Decisione 93/465/CE — decisione sui moduli: La marcatura CE concretizza la conformità a tutti gli obblighi che spettano ai fabbricanti in relazione al prodotto ai sensi delle direttive comunitarie che ne contemplano l'apposizione.

<sup>(28)</sup> Documento della BEUC 298/2007 del 5.6.2007 sul tema *Internal Market package for goods* (Pacchetto per la circolazione di prodotti nel mercato interno). Audizione di Jim MURRAY al Parlamento europeo del 5.6.2007.

- avviare, da parte dei produttori e dei consumatori, uno studio che esamini gli aspetti positivi e negativi di un eventuale codice di condotta volontario sull'efficacia delle proliferazioni dei marchi di qualità e di etichette europee e nazionali — volontari e non — ed i loro rapporti con il marchio CE.

5.2.13. Per quanto riguarda i meccanismi di sorveglianza del mercato, si rinvia, per le parti comuni al punto 5.3.13 e seguenti, mentre il Comitato sottolinea l'importanza che la Commissione sia coinvolta, non solo in tutti i casi di prodotti conformi, ma che comportano rischi per la sicurezza e la salute, ma anche nei casi di non conformità formale, di cui al proposto articolo 38 della decisione.

5.2.14. Il Comitato ribadisce il ruolo fondamentale che in tutta la materia esercita il processo di normalizzazione tecnica, dato che il nuovo approccio è basato appunto su di uno stretto legame tra requisiti minimi di legge e standard tecnici europei, che devono essere sostenuti e valorizzati. Occorre quindi che, qualora vi sia una obiezione formale contro norme armonizzate <sup>(29)</sup>, l'ente di normazione interessato ne sia immediatamente informato, perché ne tenga debito conto nel processo di elaborazione delle norme.

### 5.3. La proposta di regolamento COM(2007) 37 def., per un sistema europeo d'accREDITamento e di meccanismi di sorveglianza del mercato

5.3.1. Il Comitato ritiene condivisibili le proposte volte a stabilire un sistema europeo di accREDITamento, sulla base di fiducia e di cooperazione reciproca, nella misura in cui stabilisce delle regole vincolanti, sia per gli operatori economici che per le autorità pubbliche, per assicurare che tutti i prodotti immessi sul mercato rispettino elevati livelli di protezione di sicurezza e salute, garantendo lo stesso livello di operatività e di regole a tutti i consumatori europei e a tutti gli operatori economici, in un quadro di semplificazione e di snellimento burocratico.

5.3.2. Il sistema europeo di accREDITamento deve assicurare l'accettazione globale dei risultati delle valutazioni di conformità ed evitare duplicazioni di valutazione inutili: al fine d'assicurare una accettazione internazionale del sistema, la competenza della valutazione per l'accREDITamento deve essere basata su standard internazionalmente riconosciuti e le definizioni di «valutazione di conformità», di «enti di valutazione di conformità», di «designazione dell'ente» e di «notifica» devono essere esplicitamente riprese nel regolamento.

5.3.3. Le disposizioni del regolamento devono applicarsi a tutti gli enti di accREDITamento ed ai servizi da loro erogati, nell'ambito dello Spazio economico europeo, indipendentemente dal genere d'attività di valutazione di conformità fornita ai propri clienti, e devono garantire:

- un corpo coerente di definizioni comuni, chiare e trasparenti, conformi a standard internazionali, da usare in tutte le direttive del nuovo approccio e nelle direttive per prodotto, ivi comprese quelle in tema di valutazione di conformità e di ente deputato alla valutazione di conformità,

<sup>(29)</sup> Articolo 14 della proposta di decisione COM(2007) 53 def.

- l'operatività, sotto autorità pubblica, del sistema d'accreditamento, che non deve essere oggetto di competizione commerciale,
- una copertura generale di tutto il complesso della legislazione comunitaria pertinente, senza eccezioni, né in materia di sicurezza e salute, né in materia di tutela ambientale: la complessità crescente della legislazione comunitaria, in materia, deve trovare nelle nuove disposizioni un quadro unitario coerente, sia per i produttori UE che non UE,
- una applicazione, generalizzata a tutte le attività soggette ad accreditamento, inclusa la taratura, indipendentemente dal fatto che tale accreditamento sia richiesto per adempiere a valutazioni di conformità, ai sensi di legge, o in ottemperanza ad accordi contrattuali,
- il rispetto da parte degli enti nazionali di accreditamento degli standard di competenza e di imparzialità, attraverso la loro partecipazione a *peer evaluation*, realizzate sotto la supervisione di tutte le parti interessate al processo di accreditamento,
- l'efficacia costi-benefici, la proporzionalità, l'affidabilità e la fiducia reciproca nel sistema unico d'accreditamento, sia per l'area regolamentata che per quella non regolamentata.

5.3.4. La definizione di accreditamento dovrebbe essere modificata, comprendendo le attività di taratura, prova, certificazione, ispezione e altre attività di valutazione di conformità.

5.3.5. Inoltre, al fine di una regolamentazione uniforme della materia, che ricomprenda tutte le procedure di valutazione di conformità, incluse quelle di assicurazione qualità, taratura e prove valutative ISO 43, non dovrebbero essere previste esenzioni e tutti gli enti di accreditamento e tutti i servizi da essi erogati nello Spazio economico europeo dovrebbero rientrare nel campo d'applicazione della regolamentazione, al di là del tipo di valutazione di conformità fornite ai loro clienti.

5.3.6. Gli enti nazionali d'accreditamento dovrebbero operare senza scopo di lucro, come proposto nell'articolo 4, paragrafo 6. Tuttavia l'attuale formulazione rischia di impedire la formazione di un capitale di base, che assicuri solide basi finanziarie, per una efficiente erogazione di servizi di qualità. Secondo il Comitato, gli enti nazionali d'accreditamento dovrebbero operare come enti senza scopo di lucro, nel senso che non devono distribuire utili conformemente a quanto stabilito a livello internazionale nell'ISO/IEC 17011 <sup>(30)</sup>.

5.3.7. Il sistema europeo di accreditamento (SEA) dovrebbe essere considerato il più alto livello di approvazione del sistema e quindi non deve essere soggetto a concorrenza in quanto servizio pubblico di interesse generale: il Comitato ritiene giusta la regola per la quale gli Stati membri debbano avere un unico ente nazionale di accreditamento la cui competenza, obiettività e imparzialità deve essere oggetto di *peer review*, con eccezioni a certe condizioni <sup>(31)</sup> per gli Stati membri di dimensioni territoriali ridotte, qualora volessero ricorrere all'ente nazionale di accreditamento di uno Stato membro confinante.

5.3.8. Il Comitato ritiene che sia necessario stabilire una chiara base giuridica per la Cooperazione europea per l'accredi-

tamento (EA) il cui ruolo deve essere rafforzato e meglio definito: tutti gli enti nazionali di accreditamento devono essere associati all'EA, allo scopo di assicurare equivalenza, trasparenza, affidabilità ed efficacia e la rete EA deve essere sostenuta dagli Stati membri.

5.3.9. Al fine di rafforzare ulteriormente l'EA, il Comitato ritiene che gli enti d'accreditamento devono essere firmatari degli accordi multilaterali (MLA) operati dall'EA. Inoltre, i meccanismi di finanziamento previsti dal regolamento non dovrebbero riguardare solo l'EA, ma essere estesi a campagne a sostegno di azioni di sorveglianza di mercato ed alla formazione congiunta delle diverse amministrazioni nazionali che vi concorrono.

5.3.10. La revisione paritaria (*peer review*), prevista all'articolo 9, paragrafo 1, per facilitare e migliorare il funzionamento del mercato interno, aumentandone il livello di fiducia, deve essere organizzata all'interno del sistema europeo di accreditamento e attuata secondo regole armonizzate, definite nell'ambito dell'EA. I risultati della *peer review* devono essere resi pubblici e comunicati a tutti gli Stati membri e alla Commissione.

5.3.11. Secondo il Comitato, dato che gli enti di accreditamento devono dimostrare attivamente che la fiducia loro attribuita è ben riposta, questi debbono provare che partecipano, con successo, alla revisione paritaria (*peer review*).

5.3.12. Il Comitato ritiene, inoltre, che sia importante il coinvolgimento delle parti interessate: una loro rappresentanza dovrebbe essere coinvolta negli enti di accreditamento e tale previsione dovrebbe far parte integrante del nuovo regolamento.

5.3.13. Il Comitato sottolinea l'importanza di meccanismi equivalenti, più coerenti ed efficienti di sorveglianza del mercato, da parte degli Stati membri, attraverso una armonizzazione legislativa comunitaria, che includa il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera: occorre un riallineamento delle disposizioni in tema di sicurezza generale prodotti — la direttiva SGP 2001/95/CE — e delle altre direttive pertinenti, ai fini di assicurare la piena applicazione del principio «legiferare meglio» al funzionamento del mercato interno. L'attività di sorveglianza del mercato deve riguardare anche i prodotti coperti dalla direttiva Sicurezza generale prodotti (SGP), poiché numerosi prodotti sono venduti sia per uso professionale, che al consumatore: il Comitato ritiene quindi ingiustificata l'esclusione dal campo d'applicazione di cui all'articolo 13, paragrafo 2, della SGP, che porterebbe ad una maggiore confusione e complicazione per gli operatori economici, piuttosto che ad una maggiore coesione delle attività di sorveglianza del mercato interno.

5.3.14. Il CESE ritiene peraltro pienamente giustificato l'attuale sistema di scambio d'informazione rapida RAPEX <sup>(32)</sup>, che è in grado di assistere con efficacia la sorveglianza del mercato: occorre però che ne venga fatto un uso più omogeneo e coordinato da parte degli Stati membri e delle autorità doganali ed amministrative.

<sup>(30)</sup> ISO/IEC 17011, *The accreditation body shall have the financial resources, demonstrated by records and/or documents, required for the operation of its activities* (L'organismo di accreditamento dovrà disporre delle risorse finanziarie, dimostrate da un'adeguata documentazione, richieste per portare avanti le sue attività).

<sup>(31)</sup> Articolo 6, paragrafo 1, della proposta di regolamento COM(2007) 37 def.

<sup>(32)</sup> A RAPEX si aggiungono: per il comparto agroalimentare, il sistema di allerta RASFF; per le malattie umane, il sistema SARR; per le malattie animali, il sistema ADNS. Confronta la decisione 2004/478/CE e il regolamento (CE) n. 2230/2004.

5.3.15. È necessario che le autorità doganali cooperino, in rete europea, con quelle della sorveglianza del mercato, per assicurare controlli efficaci sui prodotti, prima che siano immessi nel mercato interno europeo, dotando le autorità doganali di risorse umane qualificate, di mezzi finanziari e di poteri adeguati, per far fronte efficacemente ai compiti loro affidati.

5.3.16. I meccanismi di sorveglianza del mercato e di controllo doganale devono, in particolare, essere dotati di strumenti adatti ad una azione rapida, per quanto riguarda i prodotti stagionali o che sono commercializzati per periodi limitati, in occasione di vendite promozionali, spesso sotto

marchi di fantasia evanescenti, per i quali le autorità devono avere poteri e mezzi rapidi d'intervento e l'importatore comunitario deve essere responsabile per intero del fatto che essi soddisfino ai requisiti essenziali UE, in particolare in tema di sicurezza e di tutela ambientale.

5.3.17. Da ultimo, il Comitato ritiene che il regolamento debba prevedere chiaramente che le misure assunte in risposta ad una mancanza dimostrata di conformità rispettino il principio della proporzionalità, al di là del ricorso alle linee guida previste all'articolo 19, paragrafo 1: secondo il Comitato occorrerebbe modificare l'articolo 17 di conseguenza.

Bruxelles, 13 dicembre 2007.

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

#### ALLEGATO

#### al parere del Comitato economico e sociale europeo

Qui di seguito si riportano gli emendamenti che, pur essendo stati respinti durante il dibattito, hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

#### Punto 5.2.12

Aggiungere una frase alla fine del primo punto in neretto:

*« chiarire che non deve essere usato e considerato come un sistema di marcaggio o di etichettatura per il consumo, né una garanzia di qualità o di certificazione o di approvazione da parte di terzi indipendenti, ma solo come una dichiarazione di conformità e di documentazione tecnica, che il fabbricante o l'importatore sono tenuti a produrre, in conformità ai requisiti del prodotto, sotto la loro piena responsabilità, di fronte alle autorità ed al consumatore; Di conseguenza, visto che il marchio CE non costituisce una garanzia di qualità o di certificazione o di approvazione da parte di terzi indipendenti, è sufficiente apporlo sulla documentazione che accompagna il prodotto anziché sul prodotto stesso.»*

#### Motivazione

Le disposizioni in vigore prevedono che tutti i prodotti di un certo tipo, ad esempio i giocattoli, siano muniti del marchio CE. Di conseguenza, quest'ultimo non segnala al consumatore che un prodotto ha una qualità migliore di quella di un altro, bensì indica (soltanto) che esso risponde ai requisiti di sicurezza richiesti per poter essere commercializzato. Ora, il consumatore presume che la vendita di tutti i prodotti esposti nel negozio sia autorizzata.

Inoltre, se ad esempio è interessato ad attrezzature sportive come i pattini a rotelle e/o tavole a rotelle (*skateboard*), deve sapere che il marchio CE non è richiesto per gli articoli destinati a bambini il cui peso supera i 20 kg. Se sugli scaffali del negozio sono esposti vari articoli del genere, il consumatore può essere indotto a concludere che quelli muniti del marchio CE sono migliori di altri.

Vari sondaggi condotti in passato indicano che i consumatori non comprendono o fraintendono il marchio CE. Possono essere ad esempio indotti a credere erroneamente che i prodotti offrano una certa qualità (e quindi non si tratti di una semplice garanzia di sicurezza), siano stati certificati da terzi, oppure siano prodotti nell'UE.

È peraltro comprensibile che i consumatori non comprendano il sistema. Basti pensare che per i prodotti alimentari non viene prescritto alcun marchio specifico, ma che nonostante ciò devono ottemperare ai regolamenti e alle direttive UE. Per organizzazioni europee dei consumatori come il BEUC e l'ANEC è sufficiente che il marchio CE, in quanto attestato di sicurezza per la commercializzazione, figuri sui documenti che accompagnano i prodotti, i quali possono essere verificati dalle autorità competenti.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 24, voti contrari: 27, astensioni: 10

**Punto 5.2.12**

Dopo il 5° punto in neretto, aggiungere il seguente:

*«— indurre la Commissione, i produttori e i consumatori a studiare la possibilità di introdurre un vero e proprio sistema di marchi di qualità dei prodotti basato su una certificazione di terzi che non riguardi solo l'osservanza delle norme minime di sicurezza previste dalle direttive, ma copra anche altri aspetti.»*

*Motivazione*

Con il dibattito proposto si potrebbe esaminare la possibilità di introdurre norme non solo in materia di sicurezza, ma anche di qualità, di ambiente e di etica, si da consentire ai produttori che lo desiderino di sottoporre i loro prodotti a una certificazione che non si limiti all'aspetto della sicurezza.

Se il presente emendamento verrà accolto, la sezione 1 «Conclusioni e raccomandazioni» andrà adattata di conseguenza (ad esempio al punto 1.5, dopo il 7° punto in neretto).

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 25, voti contrari: 29, astensioni: 12

---