

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza dei prodotti di consumo e che abroga la direttiva 87/357/CEE del Consiglio e la direttiva 2001/95/CE»**

COM(2013) 78 final — 2013/0049 (COD)

(2013/C 271/15)

Relatore generale: **HERNÁNDEZ BATALER**

Il Consiglio, in data 25 febbraio 2013, e il Parlamento europeo, in data 12 marzo 2013, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza dei prodotti di consumo e che abroga la direttiva 87/357/CEE del Consiglio e la direttiva 2001/95/CE*

COM(2013) 78 final - 2013/0049 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 12 febbraio 2013, ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico, produzione di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 490<sup>a</sup> sessione plenaria dei giorni 22 e 23 maggio 2013 (seduta del 22 maggio), ha nominato relatore generale HERNÁNDEZ BATALER e ha adottato il seguente parere con 120 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide l'intenzione della Commissione di istituire un quadro giuridico che stabilisca un livello elevato di protezione dei consumatori e preveda un obbligo di garantire la sicurezza dei prodotti di consumo.

1.2 Il Comitato ritiene che quello del regolamento sia lo strumento giuridico appropriato per consolidare i testi esistenti adattandoli al nuovo quadro legislativo previsto per la commercializzazione dei prodotti. Con il regolamento si stabilirà lo stesso livello di sicurezza in tutti i paesi dell'UE, grazie alla definizione di criteri comuni.

1.3 Poiché quello del regolamento è l'unico strumento mediante il quale possono essere adottate le stesse misure e si può fare in modo che il livello di rischio sia identico in tutti i paesi dell'UE, è opportuno che la proposta sia formulata in termini la cui interpretazione abbia la stessa estensione in tutti gli Stati membri.

1.4 Il CESE ritiene che, data l'importanza della normalizzazione per garantire la sicurezza dei prodotti, la Commissione dovrebbe aumentare il sostegno alla partecipazione dei consumatori al CEN (Comitato europeo di normazione) e ad altri organismi analoghi.

1.5 Il Comitato è dell'avviso, da un lato, che, nell'ottica di una piena realizzazione del mercato interno, la proposta rappresenta una misura di tutela molto importante per i consumatori, dal momento che riduce i rischi di lesioni o di morte e ristabilisce la fiducia; considerando, d'altro canto, necessario garantire trasparenza e lealtà nelle operazioni commerciali, in modo che chi intende produrre e vendere prodotti pericolosi non goda di uno svantaggio sleale nei confronti dei concorrenti

che accettano i costi che occorre sostenere per conferire sicurezza ai propri prodotti.

## 2. Introduzione

2.1 La tutela della sicurezza dei consumatori implica che i beni e i servizi che vengono messi a loro disposizione debbano essere concepiti in modo che, se utilizzati in condizioni normali o prevedibili, non presentino pericoli per la sicurezza dei consumatori e, qualora presentino tali pericoli, possano essere ritirati dal mercato con procedimenti rapidi e semplici. Essa inoltre costituisce uno dei principi prioritari della politica europea a tutela dei consumatori fin dal programma preliminare del 1975 <sup>(1)</sup>. In seguito alla risoluzione del Consiglio del 23 giugno 1986 <sup>(2)</sup> concernente il futuro orientamento della politica della Comunità economica europea per la tutela e la promozione degli interessi del consumatore, si è promosso il cosiddetto «nuovo approccio» nell'ambito dell'armonizzazione tecnica e della normalizzazione <sup>(3)</sup>.

2.2 La prima direttiva riguardante la sicurezza generale dei prodotti, approvata nel 1992 <sup>(4)</sup>, è stata sostituita dalla direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001 <sup>(5)</sup>, entrata in vigore il 15 gennaio 2002, che doveva essere recepita nell'ordinamento nazionale degli Stati membri entro il 15 gennaio 2004. A suo tempo, il CESE si è pronunciato sull'argomento <sup>(6)</sup>, approvando l'approccio proposto dalla Commissione ma mantenendo riserve su determinati aspetti.

<sup>(1)</sup> Risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975 riguardante un programma preliminare della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore, GU C 92 del 25.4.1975, pag. 1.

<sup>(2)</sup> GU C 167 del 5.7.1986, pag. 1.

<sup>(3)</sup> Sulla base della risoluzione del Consiglio del 7.5.1985, GU C 136 del 4.6.1985, pag.1.

<sup>(4)</sup> GU L 228 del 11.8.1992, pag. 24.

<sup>(5)</sup> GU L 11 del 15.1.2002, pag. 4.

<sup>(6)</sup> GU C 367 del 20.12.2000, pag. 34.

2.3 Con la creazione del Sistema di allarme rapido per i prodotti di consumo non alimentari (RAPEX), si è introdotta la circolazione delle informazioni tra la Commissione e le autorità degli Stati membri circa le misure adottate da queste ultime e dagli operatori economici in relazione ai prodotti che presentano un rischio grave per la salute e la sicurezza dei consumatori, nell'intento di far fronte alle cosiddette «situazioni di emergenza». Nel 2004 <sup>(7)</sup>, la Commissione ha approvato orientamenti specifici per garantire il corretto funzionamento di RAPEX.

2.4 I 27 Stati membri hanno recepito la direttiva nei rispettivi ordinamenti nazionali, ma le modalità di applicazione non sono risultate le stesse in tutti i paesi, in ragione di divergenze in alcuni atti di recepimento, fra l'altro:

- sugli aspetti riguardanti la valutazione della sicurezza prevista all'articolo 3 della direttiva;
- per quanto riguarda la tracciabilità, alcuni Stati membri prevedono l'obbligo di indicare, sul prodotto o sul suo imballaggio, identità e caratteristiche del prodotto stesso (persino con la specifica dell'importatore), mentre in altri Stati membri tale indicazione è facoltativa;
- d'altra parte, in alcuni Stati membri è richiesta soltanto la notifica da parte dei produttori in caso di rischio conosciuto, mentre non vi è obbligo di segnalazione quando il produttore «dovrebbe conoscere» il rischio in base alle informazioni disponibili.

### 3. La proposta della Commissione

3.1 La proposta di regolamento in esame fa parte del cosiddetto «pacchetto sicurezza dei prodotti e vigilanza del mercato», che comprende anche una proposta di regolamento unico relativo alla vigilanza del mercato e un piano d'azione pluriennale per la vigilanza del mercato per il periodo 2013-2015.

3.2 La proposta di regolamento si pone l'obiettivo di completare il quadro giuridico relativo alla sicurezza dei prodotti di consumo e alla commercializzazione dei prodotti stessi approvato negli ultimi anni, con riferimento ai prodotti manifatturieri non alimentari, eccezion fatta per alcuni prodotti come gli oggetti di antiquariato. È previsto che i prodotti di consumo debbano essere «sicuri» e si stabiliscono obblighi corrispondenti per gli operatori economici, inoltre vi sono disposizioni circa l'elaborazione di norme a sostegno dell'obbligo generale di sicurezza. Come base giuridica, la Commissione fa riferimento all'articolo 114 del TFUE, che si applica alle misure per l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno, in base all'esercizio di competenze condivise fra l'Unione e gli Stati membri.

3.3 La Commissione cambia lo strumento legislativo, presentando una proposta di regolamento invece di una direttiva, al fine di stabilire lo stesso livello di sicurezza in tutti i paesi

dell'UE e di armonizzare le norme a disciplina di questa materia, definendo a tale scopo una serie di criteri comuni e facendo salva la legislazione settoriale. La proposta di regolamento stabilisce norme chiare e dettagliate, che dovranno applicarsi in maniera uniforme e simultanea in tutta l'Unione.

3.4 La Commissione si propone di mantenere un livello elevato di tutela della salute e della sicurezza dei consumatori, razionalizzando e semplificando il funzionamento del sistema di sicurezza e la sua interazione con altri atti giuridici dell'Unione.

3.5 La proposta punta inoltre ad abrogare le direttive 87/357/CE e 2011/95/CE, il cui contenuto viene ripartito fra due proposte di regolamento ora in corso di elaborazione. In questo modo, le disposizioni relative alla vigilanza del mercato e al sistema RAPEX, attualmente contenute nella direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, sono passate nella proposta di nuovo regolamento unico sulla vigilanza del mercato, che raccoglierà tutte le norme del settore in un unico strumento, trasformando RAPEX nel sistema di allerta specifico per i prodotti che presentano rischi.

3.6 D'altro canto, la proposta in esame stabilisce obblighi elementari per gli operatori economici interessati (produttori, importatori e distributori) che partecipano alla catena di fornitura dei prodotti di consumo, nella misura in cui non sono soggetti a requisiti previsti dalla legislazione settoriale di armonizzazione dell'Unione. La sua funzione è pertanto limitata all'intervento nelle situazioni non regolamentate a livello settoriale, o ha comunque carattere residuo rispetto ad esse.

3.7 Si parte dal principio generale secondo cui tutti i prodotti di consumo non alimentari devono essere sicuri per poter essere commercializzati o introdotti nel mercato dell'Unione. Gli obblighi più dettagliati degli operatori economici si applicano soltanto agli operatori che non sono soggetti agli obblighi stabiliti dalla legislazione di armonizzazione applicabile al settore cui appartiene un prodotto specifico.

3.8 La proposta è stata semplificata, grazie all'introduzione di un collegamento chiaro con la legislazione settoriale e alla semplificazione delle norme. I prodotti di consumo conformi alla legislazione settoriale di armonizzazione dell'Unione volta a garantire la salute e sicurezza delle persone saranno considerati sicuri anche in conformità del regolamento proposto.

3.9 Inoltre è stato aggiornato il punto relativo alle definizioni, in conformità del nuovo quadro legislativo per la commercializzazione dei prodotti, ed è stata molto semplificata anche la procedura da seguire per individuare le norme europee in vigore o per chiedere l'elaborazione di nuove norme europee che consentano di tirare conclusioni sulla sicurezza di un prodotto, con la messa in conformità di tale procedura rispetto al nuovo quadro generale della normazione.

<sup>(7)</sup> Decisione 2004/418/CE della Commissione (GU L 151 del 30.4.2004, pag. 84).

3.10 Gli obblighi degli operatori economici riguardano fra l'altro le questioni connesse con l'etichettatura, l'identificazione dei prodotti, le misure correttive da adottare in caso di prodotti non sicuri e le informazioni da fornire alle autorità competenti.

3.10.1 La proposta prevede che gli operatori economici debbano essere in grado di identificare i propri fornitori e i propri clienti. Alla Commissione è conferito il potere di adottare misure per imporre agli operatori economici di stabilire un sistema elettronico di tracciabilità, oppure di aderire a un sistema esistente.

#### 4. Osservazioni di carattere generale

4.1 Il CESE è favorevole a una normativa caratterizzata da un elevato livello di tutela della salute e della sicurezza dei consumatori (in particolare per quanto riguarda i prodotti), e ritiene che la proposta della Commissione possa contribuire a rafforzare tale livello, ma chiede che si tenga conto delle osservazioni contenute nel presente parere, allo scopo di rendere la proposta più chiara.

4.2 Il CESE richiama l'attenzione sul fatto che la relazione della proposta ha uno sviluppo molto completo, che non viene ripreso dal dispositivo. Anche i considerando menzionano aspetti che vengono poi omessi nel dispositivo, come il fatto che la nuova proposta deve applicarsi a tutte le tecniche di vendita, compresa la vendita a distanza. Per questo, tenuto conto dello strumento giuridico proposto, che richiede a monte un'unificazione dei criteri affinché possa essere interpretato allo stesso modo in tutti i paesi dell'UE, sarebbe raccomandabile includere almeno un riferimento sommario a questi aspetti nel dispositivo della proposta di regolamento.

4.2.1 A giudizio del CESE, il ricorso a un regolamento per formulare la proposta in esame risulta pertinente e proporzionato, trattandosi dell'unico strumento che consente di far sì che le misure adottate siano le stesse e che il livello di rischio sia identico in tutti i paesi dell'UE. Esso inoltre rappresenta il mezzo adeguato per abrogare le direttive 87/357/CEE e 2001/95/CE, purché si mantenga il livello di protezione stabilito da entrambe in riferimento al livello di sicurezza previsto.

4.2.2 Il regolamento reca certezza del diritto al mercato e ai consumatori il che, insieme alla semplificazione delle misure, comporta un abbassamento del costo economico della sua adozione; inoltre le sue disposizioni devono essere interpretate allo stesso modo in tutti i paesi dell'Unione.

4.2.3 Va sottolineato che la proposta di regolamento delimita il suo campo di applicazione rispetto alla legislazione settoriale dell'Unione. Per tale ragione, sarebbe anche

consigliabile che, all'articolo 1, se ne mettesse in evidenza il carattere «generale» e trasversale rispetto alla rimanente normativa settoriale in materia di sicurezza dei prodotti di consumo.

4.3 Come la direttiva, la proposta di regolamento dispone che i prodotti di consumo siano «sicuri» e introduce obblighi corrispondenti per gli operatori economici, inoltre contiene disposizioni circa l'elaborazione di norme a sostegno dell'obbligo generale di sicurezza. Tuttavia, nel dispositivo manca una menzione del «principio di precauzione» che deve applicarsi alla sicurezza dei prodotti, menzione che dovrebbe essere espressamente introdotta nel dispositivo dell'articolato.

#### 4.4 Definizioni della proposta

4.4.1 Il CESE ritiene che occorra rivedere alcune definizioni contenute nella proposta dal momento che, per questioni terminologiche, di traduzione o dovute alle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri, possono insorgere problemi circa la futura applicazione del regolamento.

4.4.2 La nozione di prodotti «sicuri» è adeguata e contempla i diversi aspetti che consentono di valutare la sicurezza offerta in relazione alle circostanze che devono essere note al consumatore, come durata, natura e composizione. Occorre peraltro integrare il termine «prodotto» con l'aggettivo «manufatto».

4.4.3 Analogamente, i termini «normali» e «ragionevolmente prevedibili» possono causare confusione, dal momento che il criterio di ragionevolezza potrebbe far pensare che sia consentita l'inclusione di qualunque prodotto, anche non sicuro, purché utilizzato in maniera adeguata.

4.4.4 Inoltre, il termine «normali» dovrebbe forse essere sostituito da «abituale», oppure si potrebbe collegare questo termine, che risulta ambiguo, all'indicazione del consumatore cui il prodotto è destinato. A tal fine si raccomanda di parlare piuttosto di «prodotto non sicuro», in modo che si possa unificare il concetto con quello previsto dalla direttiva sulla responsabilità civile in materia di prodotti difettosi<sup>(8)</sup>: l'unificazione del regime giuridico corrispondente negli Stati membri sarebbe consigliabile, anche se in tale settore il concetto di prodotto risulta più esteso.

4.4.5 Per quanto riguarda il termine «mandatario», va osservato che il riferimento a un mandato potrebbe dare luogo a futuri conflitti nei paesi che prevedono la firma di un contratto di mandato preventivo, per cui sarebbe meglio parlare di «incarico per iscritto», lasciando così gli Stati membri liberi di scegliere la formula contrattuale più adeguata al loro ordinamento interno, evitando anche il rischio di suscitare futuri problemi in materia contrattuale.

<sup>(8)</sup> GU L 210 del 7.8.1985, pag. 29.

4.4.6 Rispetto al termine «rischio grave», appare più consigliabile estenderne la definizione a ogni «esposizione, eventualità o pericolo» a maggiore tutela dei consumatori, ossia vincolare il «rischio grave» alla necessità di intraprendere un'azione immediata e di adottare misure non appena si venga a conoscenza dei rischi.

## 5. Osservazioni specifiche

5.1 La proposta di regolamento attribuisce un'importanza particolare alla necessità di unificare e semplificare gli obblighi spettanti agli operatori economici, principio sul quale il CESE concorda pienamente, data la confusione che regna attualmente sia per gli operatori economici sia per le autorità nazionali.

5.2 All'articolo 4 si dovrebbe aggiungere la frase «nei termini stabiliti di seguito nel presente regolamento», dal momento che il concetto di sicurezza può non essere coincidente con le disposizioni previste da altre normative settoriali.

5.3 Il dispositivo dovrebbe chiarire la portata della proposta rispetto all'inclusione dei servizi nel campo di applicazione del regolamento. Il CESE peraltro spera che la Commissione presenti una proposta completa sulla sicurezza dei servizi nell'UE.

5.4 In merito alla nozione di consumatori «vulnerabili» stabilita all'articolo 6, lettera d), bisognerebbe specificare se tale nozione si riferisca a un criterio generale (età, stato di salute, ecc.) o se dipenda dalle caratteristiche del prodotto (conoscenze insufficienti). Il CESE è dell'avviso che, per conferire maggiore coerenza al diritto dell'Unione, si dovrebbero utilizzare concetti autonomi propri di tutto il diritto dell'Unione europea invece di procedere alla definizione di concetti in relazione ad ogni proposta legislativa.

5.5 L'articolo 6, paragrafo 2, lettera h) fa riferimento alla sicurezza che i consumatori possono ragionevolmente attendersi. La nozione di «ragionevolezza» dovrebbe essere specificata con termini quali «rispetto alla natura, composizione e destinazione del prodotto», che conferirebbero maggiore certezza del diritto al dispositivo.

5.6 Il CESE ritiene che i consumatori abbiano diritto a informazioni chiare e precise sull'origine dei prodotti, che comunque dovranno indicare la provenienza effettiva in osservanza di quanto prescritto dal diritto dell'Unione europea.

5.7 Inoltre, si dovrebbe rivedere la formulazione di questa norma nel senso che i fabbricanti e gli importatori devono «garantire» il rispetto degli obblighi ivi sanciti.

### 5.8 Obblighi dei fabbricanti e degli altri operatori

5.8.1 La proposta di regolamento stabilisce una serie di norme relative all'elaborazione della documentazione da parte dei fabbricanti e alle azioni che questi devono realizzare per mantenere la sicurezza dei consumatori, norme che il Comitato considera pertinenti.

5.8.2 Tali obblighi specifici consistono nell'eseguire prove a campione dei prodotti messi a disposizione sul mercato, nell'esaminare i reclami e nel mantenere un registro dei reclami, dei prodotti non conformi e dei richiami di prodotti, nonché nell'informare i distributori di qualsiasi attività di monitoraggio di questo genere.

5.8.3 Tuttavia, la proposta non specifica in che modo dare attuazione concreta a queste disposizioni, ossia non chiarisce se si lasci a ciascuno Stato membro la scelta su come disciplinare le misure da adottare (ad esempio la creazione di un registro speciale) oppure, come sarebbe più opportuno, se le azioni previste debbano essere armonizzate al fine di mantenere un sistema di allerta che consenta di informare il mercato con l'anticipo sufficiente per adottare misure efficaci di prevenzione dei danni.

### 5.9 Documentazione tecnica

5.9.1 L'obbligo di informare i consumatori deve riferirsi unicamente alle questioni connesse con l'utilizzo e la natura dei prodotti, senza estendersi alla cosiddetta documentazione tecnica che può contenere dati relativi a segreti commerciali o ad altre informazioni riservate dei fabbricanti, dati che devono invece rimanere a disposizione delle autorità, previa definizione di norme comuni chiare che non sono presenti nella proposta.

5.9.2 Poiché dal testo sembra di capire che si introduca la responsabilità del fabbricante per i danni che possono essere causati da un prodotto non sicuro, sarebbe più corretto stabilire che il contenuto di tale documentazione avrà una validità di dieci anni. Per maggiore chiarezza, all'articolo 8, paragrafo 6 si dovrebbero sostituire le espressioni «i fabbricanti appongono» e «forniscono» con la formulazione «i fabbricanti sono responsabili di» (apporre e fornire), che risulta maggiormente in linea con l'obbligo loro spettante. Lo stesso dovrebbe valere, *mutatis mutandis*, per gli importatori e la loro responsabilità, e parimenti per l'obbligo di mantenere la documentazione tecnica per dieci anni, come nel caso degli altri operatori economici.

5.9.3 Affinché i consumatori possano esercitare senza alcun ostacolo il proprio diritto ad essere informati su un determinato prodotto, appare consigliabile che l'articolo 8, paragrafo 7, il quale impone al fabbricante l'obbligo di indicare un unico punto di contatto, stabilisca anche che tale contatto non risulti oneroso per il consumatore, nel senso che non deve comportare una penalizzazione per il fatto di averlo utilizzato.

5.10 Quanto ai prodotti con un aspetto diverso da quello reale, il CESE invoca il massimo livello di protezione, in particolare per quanto riguarda quelli che hanno aspetto di giocattoli, cui si dovrebbero applicare le norme previste dalla direttiva sulla sicurezza dei giocattoli allo scopo di conseguire un alto livello di protezione dei minori.

5.11 Il CESE è favorevole alla tracciabilità dei prodotti lungo l'intera catena di fornitura, in quanto aiuta a individuare gli operatori economici e ad adottare misure correttive nei confronti dei prodotti non sicuri, come quelle di richiamo o, se del caso, di ritiro.

5.12 Quanto alle norme europee che stabiliscono la presunzione di conformità, il CESE è dell'avviso che la proposta migliorerà l'attuale funzionamento del sistema. Si dovrebbero però chiarire le disposizioni transitorie e la presunzione di conformità, allo scopo di creare una maggiore certezza del diritto.

5.12.1 Data l'importanza della normalizzazione, il CESE ritiene che gli organismi europei di normalizzazione debbano dotarsi dei mezzi necessari per aumentare la propria produttività e garantire una qualità elevata; è parimenti necessaria una rappresentanza più efficace dei consumatori.

5.13 In via di principio, la regolamentazione degli atti delegati appare ragionevole, anche se non sembra logico concedere la delega per una durata indefinita. Inoltre, gli atti delegati non possono riguardare le questioni essenziali, e devono mantenersi entro i limiti dell'atto di delega; in particolare, devono essere utilizzati in caso di commercializzazione di prodotti pericolosi.

Pertanto, l'adozione di atti delegati appare ragionevole nei casi di cui all'articolo 15, paragrafo 3, lettera a) della proposta, mentre appare più discutibile nei casi di cui alla lettera b).

5.14 Quanto alle sanzioni, è opportuno ricordare che il CESE è favorevole a un'armonizzazione delle fattispecie d'infrazione e delle sanzioni irrogabili a seconda del comportamento tenuto<sup>(9)</sup>, dal momento che la sola semplice indicazione generica per cui le sanzioni devono essere effettive, proporzionate e dissuasive può ingenerare distorsioni nel funzionamento del mercato.

5.14.1 Infine, il CESE ritiene che gli Stati membri debbano disporre di rimedi giuridici e di mezzi di ricorso adeguati ed efficaci per adire i tribunali competenti ai fini dell'attuazione delle disposizioni del regolamento nell'interesse generale dei consumatori.

Bruxelles, 22 maggio 2013

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(9)</sup> Ad esempio sulla scorta del regolamento (CE) n. 1071/2009 (GU L 300 del 14.11.2009, pag. 51).