

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla vigilanza del mercato dei prodotti e che modifica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio e le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 1999/5/CE, 2000/9/CE, 2000/14/CE, 2001/95/CE, 2004/108/CE, 2006/42/CE, 2006/95/CE, 2007/23/CE, 2008/57/CE, 2009/48/CE, 2009/105/CE, 2009/142/CE e 2011/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (UE) n. 305/2011, il regolamento (CE) n. 764/2008 e il regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio»

COM(2013) 75 final — 2013/0048 (COD)

(2013/C 271/16)

Relatore generale: **LEMERCIER**

Il Consiglio, in data 8 marzo 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 vigilanza del mercato dei prodotti e che modifica le direttive 89/686/CEE e 93/15/CEE del Consiglio e le direttive 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 1999/5/CE, 2000/9/CE, 2000/14/CE, 2001/95/CE, 2004/108/CE, 2006/42/CE, 2006/95/CE, 2007/23/CE, 2008/57/CE, 2009/48/CE, 2009/105/CE, 2009/142/CE, 2011/65/UE, il regolamento (UE) n. 305/2011, il regolamento (CE) n. 764/2008 e il regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio

COM(2013) 75 final - 2013/0048 (COD).

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

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 490^a sessione plenaria dei giorni 22 e 23 maggio 2013 (seduta del 22 maggio), ha nominato LEMERCIER relatore generale e ha adottato il presente parere con 116 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) valuta positivamente le disposizioni contenute nella proposta di regolamento. Le disposizioni oggi in vigore nel settore della vigilanza del mercato e del controllo dei prodotti sono disseminate in troppi testi di contenuto diverso, il che complica inutilmente il lavoro che incombe alle autorità di vigilanza e ai fabbricanti, nonché quello delle associazioni dei consumatori e delle organizzazioni dei lavoratori. Il CESE osserva con soddisfazione che le precedenti disposizioni verticali verranno abrogate e rifeuse in un unico regolamento orizzontale e rafforzato.

1.2 Il Comitato concorda con la Commissione sulla scelta della base giuridica della proposta, ma ritiene necessario fare riferimento anche all'articolo 12 del TFUE, il quale sancisce che la protezione dei consumatori è una politica trasversale le cui esigenze devono essere prese in considerazione «[n]ella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività dell'Unione».

1.3 Lo strumento proposto è il regolamento, che il CESE reputa il più idoneo ad agevolare la cooperazione e gli scambi tra gli Stati membri, oltre che nella relazione bilaterale tra lo Stato membro e l'UE. Il CESE ritiene inoltre che il pacchetto proposto dalla Commissione rispetti i requisiti di proporzionalità e di sussidiarietà previsti dai Trattati. Sugli Stati membri ricade in ogni caso l'intera responsabilità in materia di vigilanza

dei mercati nazionali e di controlli alle frontiere esterne dell'UE, attività di cui sono inoltre tenuti a garantire il finanziamento.

1.4 Il CESE sottoscrive l'affermazione della Commissione secondo cui i prodotti che circolano sul territorio dell'Unione devono soddisfare requisiti che garantiscano un grado elevato di protezione di interessi pubblici quali la salute e la sicurezza in generale, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, la protezione dei consumatori, la tutela dell'ambiente e la sicurezza pubblica.

1.5 Il CESE è dell'avviso che il rispetto di segreti di fabbricazione o commerciali non possa essere di ostacolo al lancio di allerte nel caso in cui uno dei componenti del prodotto in causa possa pregiudicare la salute o la sicurezza degli utilizzatori. Gli organi di vigilanza e di controllo dovranno pertanto continuare a conformarsi alla prassi costante nell'ambito del sistema RAPEX, secondo la quale l'interesse pubblico deve prevalere sugli interessi privati.

1.6 I membri che siedono negli organi di vigilanza e i dipendenti di tali organi, come pure il personale dei servizi doganali, devono presentare tutte le garanzie di integrità e indipendenza, ed essere tutelati nell'esercizio delle loro funzioni da eventuali ingerenze o tentativi di corruzione. Anche coloro che segnalano difetti o rischi inerenti ad un determinato prodotto devono beneficiare di una protezione, in particolare contro eventuali azioni penali, e la loro identità deve rimanere riservata.

1.7 Il Comitato chiede di includere nel regolamento una base giuridica per una banca dati europea sugli infortuni (*European Injuries Database - IDB*), che dovrebbe essere considerata il terzo pilastro del sistema europeo di scambio di informazioni per la vigilanza di mercato, complementare ai sistemi RAPEX e ICSMS.

1.8 Infine, il Comitato auspica vivamente di essere incluso tra i destinatari delle relazioni che verranno elaborate con cadenza quinquennale dalla Commissione per monitorare l'esecuzione delle disposizioni del regolamento.

2. Introduzione: le proposte della Commissione

2.1 Persino la normativa meglio concepita in materia di sicurezza dei prodotti e l'armonizzazione delle regole del mercato interno non possono offrire garanzie assolute di sicurezza né ai consumatori per i prodotti di consumo né ai lavoratori per i prodotti di uso professionale.

2.2 Come dimostrano gli scandali scoppiati di recente, le frodi volte ad incrementare i profitti o a ridurre i costi di produzione sono tuttora all'ordine del giorno in Europa; non solo, ma i prodotti importati non sempre soddisfano le norme UE e possono esercitare una concorrenza sleale rispetto a quelli di origine europea.

2.3 Sia la vigilanza dei mercati che il controllo della conformità dei prodotti sono ambiti essenziali e richiedono servizi e personale competenti (dogane, servizi tecnici, ispettorati, ecc) attivi sul territorio di ciascuno Stato membro.

2.4 La direttiva 2001/95/CE sulla sicurezza generale dei prodotti (DSGP), il cui recepimento doveva essere completato nel 2004, e il regolamento (CE) n. 765/2008 sull'accREDITAMENTO e la vigilanza del mercato, entrato in vigore nel 2010, come pure le direttive e decisioni di armonizzazione settoriale, hanno consentito di compiere una serie di progressi evidenti. Tuttavia, le disposizioni sulla vigilanza del mercato sono disseminate in una serie di testi e si sovrappongono le une alle altre, il che potrebbe portare a confondere norme di vigilanza propriamente dette e obblighi degli operatori, rendendo più complessi i compiti che incombono a questi ultimi così come quelli dei legislatori e dei funzionari nazionali.

2.5 La Commissione propone di chiarire il quadro normativo della vigilanza del mercato raccogliendo, tra tutte le suddette disposizioni, quelle pertinenti in un unico strumento giuridico che si applichi orizzontalmente a tutti i settori. Il nuovo regolamento sulla sorveglianza del mercato dei prodotti sarebbe corredato di un piano d'azione pluriennale per la vigilanza del mercato relativo al periodo 2013-2015.

2.6 Il nuovo regolamento costituisce una tappa fondamentale dell'agenda europea dei consumatori e dell'Atto per il mercato unico I e II, oltre a rispondere ai requisiti del nuovo quadro legislativo.

2.7 Occorre stabilire, secondo modalità uniformi in tutti gli Stati membri, se i prodotti immessi sul mercato, compresi quelli

provenienti da paesi terzi, siano sicuri e possano quindi essere commercializzati nel mercato unico; se invece sono pericolosi o non conformi, è necessario ritirarli dal mercato e vietarne la commercializzazione.

2.8 Tuttavia, dato che la vigilanza del mercato e i controlli di conformità non sono sufficientemente efficaci, sul mercato è presente una grande quantità di prodotti non conformi, soprattutto a causa di uno scarso coordinamento tra le autorità nazionali di vigilanza, nonché del livello di qualità e attendibilità delle informazioni scambiate.

2.9 Pertanto, è compito dell'UE adoperarsi per assicurare un coordinamento migliore delle azioni e una efficace vigilanza transfrontaliera del mercato al fine di tutelare i cittadini. La Commissione sostiene che il diritto di intervento dell'Unione deriva dalle disposizioni degli articoli 114 (corretto funzionamento del mercato unico), 168, paragrafo 1 (protezione della salute), e 169, paragrafo 1 (protezione dei consumatori), del TFUE. È inoltre opportuno semplificare il quadro giuridico applicabile ed eliminarne le attuali ambiguità.

2.10 Occorre semplificare la procedura di RAPEX (*Rapid Alert System for Non-Food Products* - sistema di allerta rapida per i prodotti di consumo pericolosi non alimentari), adottare un regolamento sulla sicurezza dei prodotti che sostituisca l'attuale direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, nonché un nuovo regolamento sulla vigilanza del mercato che sostituisca le disposizioni oggi disseminate in una serie di testi di livello diverso.

2.11 Un coordinamento migliorato e una maggiore efficacia delle azioni di vigilanza e di controllo saranno ottenuti non solo mediante la procedura ordinaria di valutazione della legislazione, ma anche tramite indagini Eurobarometro sulla percezione dei consumatori, i sistemi d'informazione GRAS-RAPEX e ICSMS (*Information and Communication System for Market Surveillance* - sistema di informazione e comunicazione per la vigilanza del mercato), e l'adozione di indicatori che consentano un controllo tra pari. Le procedure di notifica da parte degli Stati membri verranno snellite, poiché sarà previsto un sistema di notifica unico per tutti i prodotti.

2.12 Verranno rafforzati i controlli alle frontiere, e la circolazione di qualsiasi prodotto che possa presentare un rischio dovrà essere sospesa fino a quando l'autorità di vigilanza non disporrà di maggiori elementi per decidere in merito allo status del prodotto stesso.

2.13 Il sistema di notifica RAPEX per i prodotti che presentano un rischio sarà migliorato per quanto riguarda i termini di notifica e la pertinenza delle informazioni sui rischi che presenta il prodotto oggetto della notifica.

2.14 Qualora i normali provvedimenti urgenti risultino insufficienti o inadeguati, la Commissione potrà adottare, nel caso di prodotti pericolosi, opportune misure restrittive che saranno direttamente applicate.

2.15 L'Atto per il mercato unico prevede l'adozione di un piano pluriennale sulla vigilanza del mercato, che dovrebbe interessare i settori nei quali il coordinamento della Commissione possa apportare un effettivo valore aggiunto e realizzare miglioramenti sostanziali.

2.16 Il piano pluriennale è il principale strumento di azione a livello UE e promuoverà una comunicazione e una cooperazione rafforzate. Gli strumenti informatici consentiranno di accedere agevolmente ai dati sulle buone pratiche grazie alle indagini e agli studi archiviati nel sistema. Verranno individuate le esigenze e, in tale quadro, saranno offerti strumenti di formazione, di assistenza tecnica e di consulenza.

2.17 La Commissione elaborerà un approccio comune sia per i controlli documentali e tecnici che per gli esami di laboratorio. Il coordinamento rafforzato delle azioni e dei programmi congiunti avrà per effetto una vigilanza più efficace.

2.18 La condivisione delle risorse permetterà di realizzare delle sinergie e di evitare i doppi. Le informazioni raccolte dalle autorità nazionali nello svolgimento della loro attività saranno conservate nella banca dati ICSMS gestita dalla Commissione, la quale metterà a disposizione i mezzi e le formazioni necessarie per sfruttarne pienamente le potenzialità.

2.19 Tutte le parti interessate dovranno essere informate e consultate periodicamente e in modo flessibile.

2.20 La relazione elaborata dalla Commissione a norma del regolamento (CE) n. 765/2008 consente di informare le istituzioni e le parti interessate, nonché di valutare le attività di accreditamento, di vigilanza e di controllo del mercato finanziarie dall'UE.

2.21 Si dovrebbero potenziare i mezzi e le prerogative dei servizi doganali, nonché rafforzare i controlli alle frontiere esterne sui prodotti che entrano nei territori dell'UE e dello Spazio economico europeo (SEE), il che richiede l'assegnazione di risorse aggiuntive, in particolare sul piano della formazione e degli strumenti tecnici.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE accoglie con favore l'iniziativa di rafforzare la vigilanza e i controlli di sicurezza sui prodotti immessi sul mercato, a prescindere dal fatto che questi siano originari dell'UE, degli Stati membri del SEE o di paesi terzi. In quanto garante di una maggiore sicurezza dei prodotti, tale iniziativa rappresenta un'azione fondamentale dell'Atto per il mercato unico ed è conforme al nuovo approccio.

3.2 Il CESE osserva tuttavia che nella comunicazione le procedure di informazione e consultazione dei vari attori socioeconomici sono descritte in termini estremamente vaghi. Si potrebbe definire con maggiore precisione, a diversi livelli, un quadro flessibile e appropriato, senza che questo comporti un aggravio o un irrigidimento delle procedure burocratiche necessarie.

3.2.1 Le imprese interessate nutrono forti aspettative circa le informazioni giuridiche e tecniche che consentirebbero loro di avere la certezza giuridica indispensabile per decidere se inve-

stire o meno nella fabbricazione o la commercializzazione dei prodotti. Le imprese devono poter accedere alle informazioni raccolte dai vari organi responsabili della vigilanza e del controllo sui prodotti sottoposti al controllo o ad una valutazione di conformità.

3.2.2 I consumatori e i lavoratori vogliono legittimamente delle assicurazioni circa il fatto che i prodotti immessi sul mercato sono innocui, siano essi prodotti di consumo o per uso professionale. Essi hanno il diritto di essere informati delle azioni adottate a livello nazionale, europeo o settoriale al fine di garantire che la loro salute e sicurezza non siano messe a rischio.

3.2.3 Il CESE è convinto che la fiducia nella sicurezza dei prodotti sia un fattore essenziale per il corretto funzionamento del mercato unico e la libera circolazione delle merci, con conseguenti ricadute positive sulla crescita e l'occupazione.

3.3 Il CESE ritiene inoltre che la competenza sulla vigilanza e i controlli, in particolare alle frontiere esterne dell'UE, spetti principalmente agli Stati membri, mentre l'Unione, dal canto suo, assicura il coordinamento, le misure indispensabili per un'azione congiunta efficace e la standardizzazione dei prodotti. La vigilanza e i controlli hanno un impatto sulle imprese e comportano costi elevati connessi all'adeguamento alle prescrizioni (standardizzazione, norma CE), sia per gli Stati membri che per gli operatori economici. Il CESE invita i paesi UE e la Commissione a tenere in debito conto, nelle loro attività, gli oneri amministrativi a carico delle imprese, in particolare le PMI, per non aggravarne la situazione economica in un periodo di crisi e di alti tassi di disoccupazione.

3.4 La libera circolazione dei prodotti non alimentari che sono oggetto della proposta di regolamento non può essere inficiata da un quadro normativo carente o eccessivamente permissivo, né da mezzi e controlli inadeguati per qualità e quantità. Il CESE ritiene quindi necessario che gli Stati membri e la Commissione assegnino all'applicazione degli strumenti di vigilanza e di controllo risorse sufficienti a garantirne la piena efficacia. Pur riconoscendo le attuali restrizioni di bilancio, il CESE è dell'avviso che gli interessi pubblici in gioco impongano di compiere ogni sforzo necessario per garantire la salute e la sicurezza dei consumatori e la tutela dell'ambiente rispetto a prodotti difettosi o pericolosi. Il corretto funzionamento del mercato interno è una condizione imprescindibile per la ripresa economica e la creazione di nuovi posti di lavoro.

3.4.1 A questo proposito, il CESE ritiene che il sistema di vigilanza e controllo del mercato oggi in vigore presenti una serie di gravi lacune o carenze. Va rafforzata la cooperazione tra gli organismi nazionali competenti, la Commissione e i soggetti interessati. È necessario organizzare delle consultazioni con cadenza periodica. Le organizzazioni di consumatori o di lavoratori devono poter esercitare un «diritto di allerta» rispetto a determinati prodotti, diritto che deve essere accompagnato da una garanzia di immunità nel caso dei lavoratori. Gli organi competenti, le autorità di vigilanza, gli organismi tecnici di certificazione, i servizi doganali e quelli di repressione delle frodi devono cooperare e condividere le informazioni raccolte per evitare i doppi e lo spreco di risorse disponibili e assicurare che i controlli svolti siano sempre più efficaci.

3.5 L'efficacia del sistema RAPEX di allerta rapida dell'UE dipende interamente dalla celerità di invio delle notifiche e dalla pertinenza dei dati tecnici relativi ai prodotti «sospetti». Gli orientamenti per la gestione di RAPEX dovranno essere costantemente aggiornati e redatti in modo sufficientemente chiaro perché non sussistano dubbi sulla natura e la portata delle informazioni da notificare; nel quadro di questi orientamenti occorre inoltre stabilire dei criteri che consentano di individuare i rischi gravi e definire con precisione i provvedimenti da adottare in conseguenza di tali rischi, quali, ad esempio, la sospensione temporanea, l'obbligo di apportare delle modifiche tecniche o, in ultima istanza, il vero e proprio divieto.

3.6 Il sistema RAPEX dovrebbe notificare anche i rischi moderati o non scientificamente verificati affinché sia possibile, se necessario, prendere in considerazione l'adozione di provvedimenti esecutivi (ad esempio la sospensione temporanea) in applicazione del principio di precauzione, o altre misure adeguate come ulteriori prescrizioni in materia di informazione dei consumatori o di avvertenze agli utilizzatori in aggiunta ai normali requisiti di etichettatura dei prodotti.

3.7 Quando, in caso di rischi accertati, la Commissione prevede di adottare atti esecutivi per quanto riguarda un determinato prodotto o una categoria di prodotti al fine di pervenire a condizioni uniformi di controllo degli stessi, il CESE auspica che le organizzazioni dei consumatori e quelle dei datori di lavoro e dei dipendenti ne siano informate e che vengano anche consultate quanto più possibile in proposito. Va osservato che queste organizzazioni sono in grado di informare rapidamente i loro aderenti circa le disposizioni adottate dalla Commissione, facilitandone così grandemente la comprensione e una tempestiva applicazione.

3.8 Per quanto riguarda il nuovo Forum europeo di vigilanza del mercato (*European Market Surveillance Forum - EMSF*) istituito dal regolamento, in cui siedono rappresentanti della Commissione e degli Stati membri, il CESE prende atto che le organizzazioni della società civile sarebbero invitate a partecipare a titolo consultivo ai lavori dei sottogruppi settoriali eventualmente istituiti dal Forum stesso. Il CESE ritiene che i pareri e le raccomandazioni formulati da tali organizzazioni, pur essendo di natura puramente consultiva, andrebbero tenuti quanto più possibile in considerazione dato il ruolo attivo svolto da questi organismi presso i consumatori e gli ambienti socioeconomici di cui sono i rappresentanti.

3.9 Lo stesso dovrebbe accadere quando le autorità di vigilanza di uno Stato membro lanciano l'allarme a fronte di determinati rischi inerenti ad alcuni prodotti e, eventualmente, in merito al modo per premunirsi contro tali rischi: per neutralizzare i rischi presentati da determinati prodotti esse dovrebbero cooperare non solo con gli operatori economici ma anche con le organizzazioni competenti della società civile, le quali possono mettere a disposizione le loro conoscenze e i loro canali di informazione presso i loro aderenti.

3.10 Per finire, il CESE ritiene che la proposta di regolamento risponda, nel complesso, ai requisiti del nuovo quadro legislativo («nuovo approccio») e sia conforme ai principi di

sussidiarietà e di proporzionalità. Concorda inoltre con la scelta della base giuridica su cui le direzioni generali della Commissione competenti fondano la proposta. Il CESE fa altresì riferimento all'articolo 12 del TFUE, il quale sancisce che le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori devono essere prese in considerazione «[n]ella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività dell'Unione».

4. Osservazioni particolari

4.1 Il CESE continua ad esprimere preoccupazione per le potenziali divergenze di interpretazione della regolamentazione da uno Stato membro all'altro; l'azione dell'UE deve puntare ad una vera e propria armonizzazione delle interpretazioni e delle pratiche, in modo tale da garantire la certezza giuridica agli operatori e la sicurezza degli utilizzatori.

4.2 Il CESE manifesta inoltre dei timori circa l'applicazione delle disposizioni sulla riservatezza - ad esempio in materia di segreti di fabbricazione - che potrebbero essere di ostacolo ad una più adeguata informazione sui componenti o sui prodotti potenzialmente pericolosi per la salute, la sicurezza delle persone e la qualità dell'ambiente. Gli interessi pubblici in gioco sono nel complesso superiori agli interessi privati che un'interpretazione troppo rigida del concetto di riservatezza andrebbe indebitamente a tutelare. In ogni caso, gli organismi degli Stati membri e dell'UE responsabili del sistema di vigilanza e di controllo devono scambiarsi le pertinenti informazioni, senza tuttavia contravvenire alle disposizioni di legge sulla protezione dei dati personali né compromettere le indagini in corso.

4.3 Come prescritto dal regolamento, le autorità pubblicano su un sito web dedicato informazioni sui prodotti pericolosi e sui rischi che questi presentano, le misure eventualmente adottate per prevenirli e le decisioni prese nei confronti degli operatori. Il Comitato chiede che tale pubblicazione non sia ostacolata da un eccessivo rispetto della riservatezza dei segreti commerciali qualora siano minacciate la salute e la sicurezza degli utilizzatori, in conformità della prassi seguita dalla Commissione nel gestire il sistema RAPEX, che va mantenuta.

4.4 Il CESE insiste sui requisiti di indipendenza e di trasparenza degli organi di vigilanza e di controllo, i cui agenti devono essere tutelati nell'esercizio delle loro funzioni da qualsiasi ingerenza o tentativo di corruzione, devono essere imparziali, accettare tutte le denunce presentate dai consumatori/utilizzatori o dalle loro organizzazioni di rappresentanza e, se del caso, riservare loro un seguito adeguato. Anche i laboratori incaricati dei controlli devono operare in piena indipendenza, così come gli organismi responsabili del rilascio delle etichette previste a norma di legge, che sono indispensabili affinché i decisori nelle aziende e i consumatori possano compiere le loro scelte.

4.5 A giudizio del Comitato, il regolamento proposto dovrebbe contenere anche disposizioni che istituiscano una banca dati europea sugli infortuni (*European Injuries Database - IDB*) riguardante tutti i tipi di lesioni. Tale banca dati:

— aiuterebbe le autorità di vigilanza del mercato a prendere decisioni più informate sulle valutazioni dei rischi,

- offrirebbe una base per azioni preventive e campagne di sensibilizzazione pubblica, e consentirebbe ai soggetti competenti di elaborare norme migliori sui prodotti,
- aiuterebbe i fabbricanti ad adeguare la progettazione di sicurezza nei nuovi prodotti, e
- consentirebbe di valutare l'efficacia delle misure preventive, nonché di fissare delle priorità nella definizione delle politiche.

4.5.1 Il Comitato raccomanda pertanto di:

- includere nel regolamento proposto la disposizione del regolamento (CE) n. 765/2008 che obbliga gli Stati membri a monitorare gli infortuni e i danni alla salute che si sospetta siano stati causati dai prodotti in questione, e
- stabilire una base giuridica per l'IDB, in forza della quale la Commissione europea sostenga il coordinamento della raccolta dei dati dagli Stati membri e assicuri il buon funzionamento dell'IDB.

Bruxelles, 22 maggio 2013

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE
