

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

20° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 SETTEMBRE 1993

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente de COSMO

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Norme sul sistema di certificazione»
(1143-B), approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Sanese ed altri; Strada; Patria ed altri, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla commissione* Pag. 2

I lavori hanno inizio alle ore 9,30.

Disegni di legge in sede deliberante

«**Norme sul sistema di certificazione**» (1143-B), approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Sanese ed altri; Strada; Patria ed altri; modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Norme sul sistema di certificazione», d'iniziativa dei deputati Sanese, Aliverti, Corsi, Corrao, Patria, Fortunato, Baccarini, Napoli, Serra Giuseppe, Tabacci, Rivera, Viscardi e Sangalli; Strada; Patria, Alessi, Alterio, Armellin, Astone, Baccarini, Berni, Biafora, Biasci, Borra, Cafarelli, Caroli, Castagnetti Pierluigi, Corsi, Culicchia, D'Acquisto, Dal Castello, Degenneraro, Delfino, Di Laura Frattura, D'onofrio, Ferrari Francesco, Fortunato, Frasson, Gelpi, Gottardo, Gualco, Lattanzio, Leccisi, Leone, Maira, Meleleo, Mensorio, Moioli Viganò, Perano, Pinza, Randazzo, Ricciuti, Saretta, Sartoris, Savio, Silvestri, Tassone, Tealdi, Torchio, Urso, Vairo, Viti, Viscardi, Zampieri, Zarro e Zoppi, già approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati.

Riferisco io stesso sulle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

Onorevoli colleghi, non si può non esser grati alla Commissione attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati per aver voluto riesaminare in poco più di un mese il disegno di legge da noi licenziato nella seduta del 10 giugno scorso. È realmente importante che non si frapponga indugio all'approvazione definitiva di un provvedimento legislativo che consentirà al nostro paese di presentarsi una volta tanto con le carte in regola dinnanzi alle autorità comunitarie, specie in un settore così delicato e fondamentale per il funzionamento del Mercato unico come quello dell'eliminazione delle cosiddette «frontiere tecniche».

Bisogna altresì esser grati alla Commissione attività produttive per aver voluto condividere nella sostanza parte significativa delle innovazioni introdotte dal Senato, rivolte a conferire al testo una maggiore aderenza al dettato comunitario, da un lato, e a rendere più snelle e trasparenti le procedure, dall'altro, ridimensionando i passaggi e gli adempimenti burocratici.

In tale prospettiva, però, non sembrano condivisibili alcune delle modifiche introdotte in sede di riesame, sia perchè esse sembrano non collimare perfettamente con le esigenze espresse in sede comunitaria, sia perchè reintroducono elementi che appaiono incongrui rispetto al

nuovo impianto assunto ormai dal provvedimento, sia, infine, perchè sembrano rendere meno incisive le innovazioni in tema di deregolamentazione e di semplificazione delle procedure. La Giunta per gli affari delle Comunità europee, al riguardo, nella seduta di ieri ha condizionato il proprio parere favorevole all'introduzione di alcune modifiche. Occorre quindi procedere, a mio avviso, a un'ulteriore opera di rifinitura e di adeguamento che, prendendo come base il testo licenziato dalla Camera dei deputati e facendo tesoro del lavoro fin qui svolto dai due rami del Parlamento, giunga a una redazione pienamente soddisfacente.

Passando all'esame dei singoli articoli, darò conto delle modifiche che sarebbero quanto mai opportune, le quali spesso sono di semplice coordinamento, e di altre che appaiono invece indispensabili: esse figurano, nel testo previamente distribuito, alla colonna di destra, giustapposta alla redazione approvata dalla X Commissione della Camera dei deputati. La Giunta per gli affari delle Comunità europee ha ritenuto che «il testo varato dal Senato, tanto per l'articolo 2 quanto per l'articolo 9 (ora soppresso dalla Camera dei deputati) appare più congruo al fine di tutelare l'esigenza di ottenere prestazioni di certificazioni affidabili al più alto grado possibile».

L'articolo 1 richiede alcuni interventi d'ordine meramente redazionale, diretti a migliorare ulteriormente e semplificare la formulazione delle disposizioni in esso contenute. Così al comma 1 eviterei di parlare dell'attività di accreditamento, accanto a quella di certificazione, dal momento che tale attività è senz'altro ricompresa nella previsione immediatamente precedente, in cui si dice che la legge che stiamo per varare disciplina «la struttura e il funzionamento degli organismi di accreditamento». Per esigenze di chiarezza, sarei anche dell'avviso di tornare a distinguere i laboratori di analisi da quelli di prova, ma di questo parlerò più diffusamente quando mi occuperò dell'articolo successivo. Nello stesso ordine di idee, sembrerebbe preferibile il ritorno alla precedente formulazione del comma 3, dato che il carattere volontario della certificazione è già ricordato all'inizio del comma 2.

Ancorchè espressa in termini parzialmente differenti da quelli figuranti nel testo licenziato dal Senato, sembrerebbe da accogliere la nuova formulazione del comma 4, disposizione che - come ricorderete - rappresentava una delle innovazioni più significative fra quelle introdotte dalla nostra Commissione, in grado di completare e rendere concretamente e direttamente operante il sistema italiano di certificazione in vista dell'attuazione delle numerose direttive CEE già in vigore in materia di armonizzazione delle regole tecniche. Senonchè la Giunta per gli affari delle Comunità europee ha ritenuto che, «con riferimento all'articolo 1, comma 4, occorre inserire una modifica che, in ossequio alle norme comunitarie inserite come clausola *standard* in ogni direttiva cosiddetta "nuovo approccio", preveda l'obbligo di ritirare la notifica e informare immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione ove constati che» l'organismo in questione «non possiede più i requisiti per essere notificato».

In sede di riesame dell'articolo 2 la X Commissione della Camera dei deputati ha preferito ritornare, per la parte definitiva contenuta nel comma 3, al testo originario dalla stessa predisposto, respingendo *in*

toto gli emendamenti introdotti dal Senato. L'oggetto del contendere – che, come abbiamo visto, si riflette anche sulla formulazione dell'articolo 1, commi 1, 2 e 4 – riguarda l'opportunità o meno di distinguere esplicitamente i «laboratori di analisi». In proposito mal si comprende l'ostinazione con cui i colleghi della Camera dei deputati si oppongono a una più articolata formulazione del testo: è senz'altro vero, come afferma il relatore della X Commissione, che la dizione ellittica utilizzata dai promotori del disegno di legge consente comunque, sia ai laboratori di analisi che a quelli di prova, di ottenere l'accreditamento, ma il punto non è questo.

La mancata specificazione, oltre a porre obiettivamente le premesse per creare confusione e sottoporre a trattamenti uniformi realtà fra loro molto diverse, rischia infatti di dar luogo a interferenze non ben calcolate (e comunque pericolose) col particolare regime – assistito da una precisa garanzia costituzionale disposta dall'articolo 33, quinto comma, della Costituzione – cui sono sottoposte nel nostro ordinamento alcune professioni di particolare rilevanza per gli interessi dell'intera collettività (cosiddette «professioni protette»): la legge che stiamo per approvare proprio per il suo carattere di *lex specialis* non potrà non rispettare tale regime costituzionalmente protetto. La nozione di «laboratorio di analisi» è indissolubilmente e intimamente connessa con la disciplina che regola talune attività professionali (biologi, chimici, eccetera), così che l'attività di accreditamento non potrà prescindere dal legame esclusivo esistente fra il laboratorio e la figura del libero professionista che ne è titolare: in tal modo, ad esempio, non potrà essere accreditato un laboratorio che faccia capo a un soggetto che, per legge o per carenza di requisiti professionali, non potrebbe esserne titolare. Il porre in rilievo, attraverso apposite definizioni, la specificità dei laboratori di analisi – come anche delle attività di analisi che vi si svolgono – rispetto agli altri laboratori di prova, oltre ad essere del tutto in linea con la normativa comunitaria (che distingue sempre fra analisi e prova), sembra rispondere quindi a precise esigenze di chiarezza e coerenza normativa nazionale. Tra analisi e prova, infatti, esiste una differenza essenziale: a) con le prove si verifica e dimostra il comportamento dei materiali all'azione di forze esterne ovvero la loro attitudine ad avere alcuni particolari impieghi (trattasi cioè nel primo caso di prove meccaniche e nel secondo di prove tecnologiche); b) con l'analisi si scompone la materia per verificare e quantificare le parti che la compongono (cioè trattasi di un'indagine o studio che nelle varie discipline si distingue in analisi chimica, termica, eccetera).

Il punto 2, c del Capo IV del «Memorandum della Commissione CEE su un approccio globale in materia di certificazioni e prove (*Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee n. C 267 del 19 ottobre 1989, pagina 17) distingue espressamente i «laboratori di analisi» dagli altri laboratori in linea con la «tendenza internazionale» a «distinguere i criteri che possono essere considerati di carattere generale (e quindi coperti dalle norme EN 4500) dai criteri riguardanti in modo specifico i laboratori che effettuano analisi cliniche. L'obiettivo di questa tendenza è di dimostrare che tutti i laboratori di prove soddisfano gli stessi criteri di base, fatti salvi i requisiti specifici supplementari riguardanti determinati settori industriali ...».

È in base a queste considerazioni che il relatore propone il ripristino dell'intero testo del comma 3, quale è stato licenziato dalla nostra Commissione nella seduta del 10 giugno scorso, convinto che una migliore specificazione di questa parte definitoria, lungi dal pregiudicare gli obiettivi e l'impianto funzionale della legge, non possa che giovare alla sua applicazione. Fra l'altro, il ripristino dell'intero testo delle lettere *f)* e *g)* - corrispondenti alle lettere *d)* ed *e)* del testo che stiamo esaminando - nella formulazione da noi a suo tempo approvata permetterebbe di disciplinare espressamente l'ipotesi, concretamente prevista da alcune direttive CEE (come ad esempio la direttiva 89/106/CEE del 21 dicembre 1988, in *Gazzetta Ufficiale* della Comunità europea n. 40 dell'11 gennaio 1989, sui prodotti di costruzione), in cui il semplice certificato di analisi funge da attestato di conformità.

Ricorderete tutti che l'altro punto qualificante che volemmo introdurre nel disegno di legge riguardava la cerchia dei possibili beneficiari del provvedimento ministeriale di autorizzazione all'attività di accreditamento. Di fronte alla proposta della Camera dei deputati di riservare tale attività esclusivamente a «soggetti aventi personalità giuridica e senza scopo di lucro, costituiti da organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale delle categorie economiche», ovvero «da enti pubblici operanti nei settori interessati all'attività di certificazione», o ancora da forme associative tra tali soggetti (cfr. articolo 3, comma 4, del testo originario), la soluzione da noi adottata fu invece nel senso della massima apertura, senza riguardo alla natura pubblica o privata dell'ente. Essa si ispira a una filosofia identica a quella che guida la Comunità nella sua azione di armonizzazione delle norme tecniche: quella cioè di evitare il formarsi di «rendite di posizione» e di incoraggiare pertanto l'affermarsi di sistemi in cui coesistano più organismi di accreditamento in competizione fra loro (anche per lo stesso settore merceologico) insieme a un'ampia pluralità di organismi accreditati, anch'essi in competizione.

Ora, la X Commissione della Camera dei deputati - che pure ha ritenuto di accogliere nel suo insieme la riformulazione del testo da noi proposta, nonché l'altro emendamento, pure assai importante, volto ad escludere dal sistema di accreditamento, per un'esigenza di trasparenza e di imparzialità, tutti i soggetti istituzionalmente preposti al controllo di prodotti e imprese o comunque coinvolti nell'attività di emanazione di norme e regole tecniche (cfr. articolo 3, comma 3) - non ha evidentemente compreso appieno lo spirito e le finalità della nostra proposta ed ha preferito rimanere sulle proprie posizioni, confermando la riserva, limitata questa volta ai «soggetti pubblici» ed ai «soggetti privati che operino in forma di associazione riconosciuta senza scopo di lucro» (cfr. articolo 3, comma 2, del testo in esame).

Anche così limitata, non riteniamo che la soluzione adottata sul punto dalla Camera dei deputati possa essere condivisa; infatti occorre aprire il sistema a qualunque soggetto, pubblico o privato, che ne abbia interesse e possieda i requisiti stabiliti dalla stessa legge e dalle norme comunitarie: la selezione vera (che sarà comunque inevitabile) non dovrà essere tanto l'autorità pubblica a determinarla, quanto piuttosto il mercato (cioè i singoli fabbricanti dei prodotti così certificati e i loro

acquirenti, sia italiani che comunitari), in funzione e come conseguenza della professionalità, della serietà, della trasparenza dell'operato dei singoli organismi di accreditamento e di certificazione. Tanto più che la permanenza di un potere autorizzatorio e, soprattutto, l'immanenza di un forte potere di vigilanza (sia degli accreditamenti, che delle certificazioni) in capo al Ministero dell'industria dovrebbe garantire che il pluralismo non degeneri in pressapochismo e anarchia. D'altra parte, il limitare - fra i soggetti privati - alle sole «associazioni riconosciute senza scopo di lucro» la possibilità di essere destinatari del provvedimento di autorizzazione potrebbe ingenerare nell'opinione pubblica (o, almeno, negli ambienti interessati) il sospetto - certo ingiustificato ma comunque difficilmente contestabile - che così facendo si voglia facilitare l'instaurarsi di un monopolio di fatto in favore di due organismi di accreditamento di recente istituzione - il Sinal e il Sincert - che hanno appunto la forma di associazioni riconosciute ed ai quali partecipano, oltre allo stesso Ministero dell'industria, altri Dicasteri, enti pubblici come l'ENEA, il CNR, le camere di commercio, la Confindustria, la Coldiretti, la Confapi, la CNA, la Confcommercio, l'IRI, la Lega delle cooperative, l'Unioncamere, la Federchimica, le Ferrovie dello Stato, l'ANCE, l'ANCI, l'Enel e altri, nonché gli stessi enti di normazione nazionale UNI e CEI.

La Giunta per gli affari delle Comunità europee «relativamente all'articolo 3, comma 2, in merito ai requisiti per ottenere l'autorizzazione ministeriale a svolgere l'attività di accreditamento» ha ritenuto che «occorre ripristinare il testo varato dal Senato poichè l'implicita impossibilità di svolgere attività di accreditamento per un singolo privato, che siffatta norma finisce per produrre, finisce per creare impedimenti alla libertà di stabilimento di privati di nazionalità comunitaria, oltre che danneggiare immediatamente i cittadini nazionali che non potranno svolgere, come singoli, attività di accreditamento».

Pur svolgendo queste considerazioni critiche nei confronti del testo trasmessoci dalla Camera, lascerò piena autonomia decisionale alla Commissione. Non possiamo però non tener conto che perfino la Giunta degli affari europei si richiama molto opportunamente al testo da noi precedentemente approvato. Non appare inutile, quindi, sottolineare ulteriormente come ci sia più di un motivo per insistere nel ritorno al testo - da noi a suo tempo approvato - del comma 2 dell'articolo 3, anche perchè il divieto di autorizzazione previsto dal comma 3 - non modificato dalla Camera dei deputati - renderebbe sostanzialmente illegittima proprio la composizione e quindi l'attività del Sinal e del Sincert. Se si intende pertanto creare un sistema nazionale coerente e armonizzato con la normativa europea, io ritengo indispensabile ripristinare il testo del comma 2 a suo tempo approvato dal Senato poichè, in caso contrario, occorrerebbe modificare o sopprimere il comma 3 del medesimo articolo 3.

«All'articolo 6, comma 1, lettera e), la Giunta ritiene che un obbligo di riconoscimento dei titoli di accreditamento dei laboratori e degli organismi di certificazione rilasciati dagli organismi degli Stati membri della Comunità europea costituisca un ostacolo di natura tecnica alla libera circolazione delle merci e dei servizi. La lettera e) dell'articolo 6 va, quindi, soppressa». Questa modifica è un'altra condizione posta dalla

Giunta poichè la X Commissione della Camera dei deputati ha reputato opportuno reinserire all'articolo 6, sotto la lettera e), una disposizione già presente nel testo originario (cfr. articolo 4, comma 1, lettera f) volta a conferire al Ministero dell'industria il potere di «stabilire le modalità di riconoscimento dei titoli di accreditamento rilasciati dagli organismi degli Stati membri della CEE».

In proposito non si può che ribadire quanto già rilevato in occasione del primo esame del testo, e cioè che - nello stadio attuale di realizzazione del mercato unico - non c'è più spazio per un autonomo potere delle autorità nazionali in ordine al riconoscimento dei titoli di accreditamento rilasciati dagli organismi operanti negli altri Stati della Comunità.

Nel quadro del cosiddetto «approccio globale in materia di certificazione e prove», descritto nel *Memorandum* della Commissione delle Comunità europee dell'ottobre 1989, sanzionato dalla Risoluzione del Consiglio del dicembre dello stesso anno e reso poi concretamente operante dalle singole direttive via via attribuite per settori di prodotti (sul quale rinvio a quanto più diffusamente illustrato nella prima parte della mia prima relazione al disegno di legge in esame), quel che conta è la designazione fatta da ciascuno Stato - notificata tanto alla Commissione che agli altri Stati membri - degli organismi nazionali di certificazione e dei laboratori di analisi e di prova abilitati ad attestare la conformità di determinati gruppi di prodotti alle specifiche tecniche armonizzate a livello CEE. In tal modo viene acquisita dai prodotti la «presunzione di conformità» ai requisiti essenziali, di volta in volta richiesti dalle singole direttive CEE, e quindi il diritto a circolare liberamente nel mercato comune. L'attività di accreditamento degli organismi di certificazione e dei laboratori rimane un fatto puramente nazionale, sul quale - in forza del principio comunitario del mutuo riconoscimento, rafforzato e giustificato dalla vigenza dei criteri comuni di valutazione - nè la Commissione nè gli altri Stati membri possono più interferire, a meno che non vengano riscontrate specifiche manchevolezze o irregolarità. Sulla base di tali considerazioni, quindi, ritengo che la lettera e) dell'articolo 6 dovrebbe essere soppressa.

Non richiedono osservazioni particolari gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati al secondo e al quarto comma dell'articolo 7: mi permetto solo di esprimere il dubbio circa l'utilità della divulgazione, a cura delle camere di commercio, di elenchi e notizie che sono già oggetto di pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*.

Anche l'attenuazione delle sanzioni amministrative, risultante dalla nuova formulazione del comma 2 dell'articolo 8, può essere accolta, anche se un maggior rigore sarebbe stato preferibile.

Non può essere invece passata sotto silenzio la soppressione pura e semplice dell'articolo 9 del testo licenziato dalla nostra Commissione lo scorso giugno.

L'introduzione di una disposizione a tutela della specifica normativa in materia di libere professioni - espressamente richiesta dagli enti pubblici esponenziali di alcune categorie professionali - rispondeva infatti alla preoccupazione di evitare possibili interferenze tra la nuova legge e il regime speciale cui queste ultime sono sottoposte nel nostro ordinamento giuridico. Si trattava pertanto di una integrazione più che

giustificata, espressione del principio implicito della specificità di tale regime, diretta a tutelare essenzialmente le professioni tecniche – ingegneri, chimici, biologi, eccetera – che si troveranno senza dubbio coinvolte nell'attività di certificazione, di analisi e di prova e nei cui confronti la nuova normativa che stiamo esaminando dovrà necessariamente far salve le regole e le esigenze specifiche. In forza del divieto di esercizio in forma societaria di un'attività professionale, posto dalla legge n. 1815 del 1942, ad esempio, non potrà essere accreditato un laboratorio di analisi di cui sia titolare una società per azioni, cui potranno essere imposte tariffe non conformi a quelle stabilite per legge dai singoli consigli od ordini professionali.

Sembra quindi importante, onde evitare difficoltà interpretative e lo sviluppo di un contenzioso ad esse conseguente, ripristinare il testo dell'articolo 9 nella versione a suo tempo da noi adottata.

Il primo comma dell'ultimo articolo, infine, in conseguenza delle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati dovrebbe prevedere che l'autorizzazione ministeriale per gli organismi di accreditamento attualmente operanti sia rilasciata soltanto a quelli rispondenti ai requisiti previsti dalla legge che intendiamo approvare.

Onorevoli colleghi, credo di avere espletato in modo responsabile la funzione di riferire a voi in ordine agli effetti derivanti dall'adozione delle disposizioni in discussione. Poichè sembra che delle questioni ora menzionate non tutti abbiano piena consapevolezza, tenuto anche conto dell'imminente inizio dei lavori in Assemblea, è quanto mai opportuna una breve pausa di riflessione – anche per acquisire il parere della Commissione giustizia – per affidare alla vostra coscienza e intelligenza il compito di legiferare sull'argomento nel modo più congeniale all'interesse del paese che, faticosamente, cerca un proprio posto nell'Europa comunitaria e nel contesto dei paesi più avanzati. Da parte mia non porrò alcun ostacolo all'eventuale volontà di approvare senza modifiche il testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento, poichè ritengo di aver doverosamente riferito sulla normativa in esame e quindi espresso abbondantemente un orientamento obiettivo, razionale e responsabile. Il paese ha l'esigenza e l'urgenza di adeguarsi ai canoni della disciplina comunitaria: prima completa questa fase e prima le nostre imprese saranno costrette a uniformarsi non solo alle normative del mercato unico ma anche ai comportamenti e alle regole dei concorrenti che dimostrano una maggiore competitività internazionale, anche grazie a contesti giuridici e ordinamentali più avanzati.

In conclusione, onorevoli colleghi, propongo di proseguire ed eventualmente terminare l'esame del presente disegno di legge nel corso della seduta pomeridiana.

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

I lavori terminano alle ore 10,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTI SSA MARISA NUDDA