



Bruxelles, 19.12.2017
COM(2017) 787 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

Pacchetto merci: rafforzare la fiducia nel mercato unico

1. RAFFORZAMENTO DEL MERCATO UNICO DELLE MERCI

Il mercato unico delle merci è uno dei più importanti risultati raggiunti dall'Unione europea. Nel 2018 si celebrerà il suo venticinquesimo anniversario. Il mercato unico delle merci si fonda sulla fiducia reciproca tra consumatori, imprese e autorità: i consumatori devono fare affidamento sulla sicurezza dei prodotti che acquistano e usano; le imprese devono essere sicure di operare in un contesto di parità di condizioni in cui le stesse regole si applicano a tutti e tutti sono tutelati allo stesso modo. In particolare è importante ridurre gli oneri burocratici per le piccole e medie imprese (PMI), in modo da promuovere l'imprenditorialità e la creazione di posti di lavoro. La fiducia ha consentito un'integrazione dei mercati senza precedenti nell'UE ed è stata, e continua a essere, un pilastro fondamentale della crescita economica. Dal 2009 il valore aggiunto dell'industria è cresciuto in termini reali del 25% nell'UE27 (23% nell'UE28). La sua quota dell'economia è quindi aumentata significativamente dal 2009, passando dal 15,5% (14,7% nell'UE28) al 17,1% (16,1% nell'UE28)¹.

Come viene sottolineato nella strategia per il mercato unico², l'Unione e il mercato unico devono adeguarsi a un contesto in evoluzione. Gli ostacoli presenti sui mercati dei beni e dei servizi penalizzano l'efficienza, la produttività e la competitività dell'economia europea. Le imprese si sentono spesso soffocate da normative eccessivamente onerose e sorpassate e non riescono a ottenere le informazioni di cui hanno bisogno. L'inosservanza delle norme UE sui prodotti ostacola inoltre l'instaurarsi di una reale parità di condizioni.

Sia il Parlamento europeo che il Consiglio europeo hanno fatto propri gli obiettivi della strategia per il mercato unico e hanno invitato la Commissione a rimuovere gli ostacoli rimanenti e ad agevolare la soluzione dei problemi³. Ne consegue dall'agenda dei leader che nel marzo 2018 il Consiglio europeo esaminerà i progressi compiuti relativamente alle scadenze del 2018 per le strategie del mercato unico⁴.

Per poter sviluppare appieno il potenziale del mercato unico delle merci e instaurare un clima di fiducia si devono risolvere principalmente due carenze strutturali che permangono. Consumatori, imprese e autorità sono pronti: il potenziale c'è, occorre solo fornire il contesto appropriato perché possa esprimersi.

La prima carenza strutturale del mercato unico delle merci riguarda l'applicazione delle norme armonizzate dell'UE in materia di sicurezza dei prodotti. Nonostante l'esistenza di norme di sicurezza di vasta portata, sul mercato vi sono ancora troppi prodotti illegali e non sicuri, che possono presentare gravi rischi per i consumatori. Questi ultimi non solo non acquistano merci con un corretto rapporto qualità/prezzo, ma possono anche essere esposti a rischi per la salute. La mancata applicazione delle norme dell'UE sui prodotti non dovrebbe comportare un vantaggio sleale per coloro che cercano intenzionalmente di aggirare le norme essenziali di sicurezza. Recentemente la Commissione ha adottato misure per migliorare l'applicazione della

¹ Fonte: Eurostat (i dati relativi al 2016 sono provvisori). I dati riguardano l'industria manifatturiera, estrattiva e dei beni di consumo, ma escludono i servizi alle imprese e l'edilizia che sono tuttavia strettamente collegati all'industria dell'UE, anche alla luce del crescente ruolo delle catene del valore e della servitizzazione.

² COM(2015) 550 final – "Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese", 28.10.2015.

³ Risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia per il mercato unico del 26 maggio 2016, P8_TA(2016)0237; Conclusioni del Consiglio europeo, 15 dicembre 2015.

⁴ Consiglio europeo, agenda dei leader <http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>, ottobre 2017.

norme al fine di combattere le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale⁵, ma è giunto il momento di fare di più per garantire la conformità alle leggi. In un mercato delle dimensioni del mercato unico, le autorità preposte a far rispettare le norme negli Stati membri devono cooperare tra di loro per eliminare rapidamente ed efficacemente dal mercato i prodotti non sicuri.

La seconda carenza strutturale riguarda i prodotti che non rientrano nel campo di applicazione delle norme armonizzate dell'UE in materia di sicurezza dei prodotti, o che vi rientrano solo parzialmente; ad esempio, nel settore del mobilio, delle stoviglie o di taluni prodotti per l'edilizia, i prodotti possono essere considerati sicuri e in linea con l'interesse pubblico in uno Stato membro ma incontrare difficoltà di accesso al mercato in un altro Stato membro. Possono esservi differenze legittime dovute a specificità nazionali. Un eventuale rifiuto dovrebbe tuttavia essere debitamente motivato e spiegato sulla base di considerazioni di interesse pubblico. È opportuno offrire assistenza per meglio comprendere gli ostacoli all'accesso ai mercati per tali prodotti ed eliminarli. Le opportunità commerciali, in particolare per le PMI, devono essere migliorate.

Pertanto la Commissione propone oggi un "pacchetto merci" che tratta in modo esauriente le suddette carenze, al fine di consentire un miglior funzionamento del mercato unico delle merci. Esso si compone di due proposte legislative ambiziose: la prima mira a rafforzare il rispetto e l'applicazione delle norme dell'UE sui prodotti⁶; la seconda a rinnovare e facilitare il reciproco riconoscimento nel mercato unico⁷. Il "pacchetto merci" è completato da una relazione sull'applicazione della direttiva (UE) 2015/1535, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione nel periodo 2014-2015⁸, una relazione sull'attuazione del regolamento (CE) n. 765/2008⁹ e misure non vincolanti indicate nella presente comunicazione al fine di creare un clima di fiducia nel mercato unico.

2. FIDUCIA NELL'APPLICAZIONE DELLE NORME DELL'UE SUI PRODOTTI

La sicurezza dei consumatori e la tutela dell'ambiente sono le fondamenta del mercato unico delle merci. Nell'UE è stato raggiunto un accordo su norme comuni in materia di sicurezza e ambiente per proteggere le persone dai rischi per la sicurezza, dall'inquinamento e dai danni ambientali. Molti consumatori sono stati tuttavia consapevolmente e deliberatamente fuorviati

⁵ Si veda il pacchetto sulla proprietà intellettuale adottato dalla Commissione il 29 novembre 2017 che comprende varie misure, in particolare una comunicazione su un sistema equilibrato di tutela della PI per affrontare le sfide della società odierna [SWD(2017) 430 final].

⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme e procedure per la conformità alla normativa di armonizzazione dell'Unione relativa ai prodotti e per la sua applicazione e che modifica i regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) n. 305/2011, (UE) n. 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 e (UE) 2017/1369 e le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE e 2014/90/UE [COM(2017)795].

⁷ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul riconoscimento reciproco delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro [COM(2017)796].

⁸ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione della direttiva (UE) 2015/1535 dal 2014 al 2015 [COM(2017)788].

⁹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'attuazione del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93 [COM(2017)789].

quando hanno acquistato un'automobile diesel. Purtroppo le automobili non rappresentano il solo caso di concorrenza sleale verificatosi mediante elusione delle norme. Ogni giorno vengono venduti in Europa numerosi prodotti non sicuri: dai prodotti non etichettati correttamente ai prodotti che presentano gravi rischi per la salute o l'ambiente. Tra il 2011 e il 2017 è stato necessario ritirare dal mercato prodotti illegali in circa 2 500 casi¹⁰; e questa è solo la punta dell'iceberg.

Le norme dell'UE sui prodotti si applicano a gran parte dei prodotti fabbricati nell'UE, che hanno un valore pari a 2 400 miliardi di EUR e sono fabbricati o distribuiti da circa 5 milioni di imprese. Le norme dell'UE consentono la libera circolazione dei prodotti nell'Unione, garantendo al contempo un elevato livello di tutela dell'ambiente, della salute e della sicurezza. Per molti settori, ad esempio i giocattoli e le apparecchiature elettriche, l'UE consente l'accesso al mercato con modalità snelle e non burocratiche. Per consentire il buon funzionamento del mercato unico è necessario garantire la parità di condizioni per le imprese, regole chiare e un elevato livello di tutela dei consumatori. La fiducia e la parità di condizioni sono già state conseguite in altri settori, come quello dei prodotti alimentari e della salute delle piante e degli animali, grazie a rigorose norme concordate a livello dell'UE.

Il mondo in cui viviamo risente sempre più dei cambiamenti della società, quali la globalizzazione e la digitalizzazione. I prodotti e le catene di distribuzione nell'Unione europea sono sempre più interconnessi. D'altra parte, le autorità nazionali di vigilanza del mercato non dispongono di risorse sufficienti e sono limitate al proprio territorio nazionale. Per garantire l'applicazione delle norme è necessaria una dimensione europea. Troppo spesso infatti le indagini avviate in uno Stato membro si fermano alle frontiere nazionali. Per superare queste discrepanze è necessaria una vigilanza del mercato coerente, indipendentemente dal fatto che il prodotto sia fabbricato all'interno o all'esterno dell'UE o sia stato acquistato online o offline.

In linea con altre iniziative dell'UE come la strategia di politica industriale¹¹, la strategia per il mercato unico digitale¹² e la sua revisione intermedia¹³, nonché la strategia dell'UE per la gestione dei rischi doganali¹⁴, la Commissione propone pertanto di rafforzare **l'applicazione delle norme comuni dell'UE in materia di sicurezza**. Occorre ripristinare la fiducia dei consumatori nella sicurezza dei prodotti che acquistano online o offline. In caso di problemi è necessario avere il quadro appropriato per affrontare i rischi e ripristinare la parità di condizioni.

Il mercato unico delle merci crea opportunità economiche, stimola la competitività e prepara l'UE ad affrontare le sfide di un'economia globale. Come sottolineato nel documento di riflessione della Commissione sulla gestione della globalizzazione, l'UE deve agire e ripristinare condizioni di parità con una rigorosa applicazione delle norme dell'UE¹⁵. In un mercato unico aperto, le norme sono finalizzate a tutelare la sicurezza dei cittadini dell'UE. Il mercato può funzionare bene solo se è garantito un elevato livello di fiducia in tale tutela.

¹⁰ Fonte: RAPEX. Questa cifra riguarda solo i prodotti che sono soggetti alla normativa di armonizzazione dell'Unione.

¹¹ COM(2017) 479 final, Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile: una nuova strategia di politica industriale dell'UE.

¹² COM(2015) 192 final, Strategia per il mercato unico digitale in Europa.

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/digital-single-market-mid-term-review>.

¹⁴ COM(2014) 527 final, Strategia dell'UE per la gestione dei rischi doganali: affrontare i rischi, rafforzare la sicurezza della catena di approvvigionamento e agevolare gli scambi.

¹⁵ Commissione europea, *Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione*, 10 maggio 2017.

Un'applicazione rigorosa è essenziale per assicurare una concorrenza tra prodotti conformi alle norme, e non tra prodotti conformi alle norme e prodotti che non lo sono.

a) **Strategia intelligente di applicazione delle norme in un mercato unico senza frontiere**

La vigilanza del mercato è giustamente di competenza degli Stati membri. Gli Stati membri si trovano infatti nella posizione migliore per monitorare i rispettivi mercati e imporre sanzioni in caso di necessità, perché sono i più vicini a eventuali problemi, i primi a reagire e quelli con più dimestichezza con la propria economia nazionale.

La sola dimensione nazionale è tuttavia insufficiente. Vi sono oltre 500 diverse autorità di vigilanza del mercato (da 1 a oltre 200 per Stato membro), responsabili del monitoraggio di un mercato unico per prodotti specifici. Spesso le imprese hanno sede in un luogo diverso da quello dell'autorità di vigilanza del mercato che rileva il problema. Ciò comporta difficoltà per quanto riguarda la determinazione del diritto applicabile e la giurisdizione, l'accesso alla giustizia e l'applicazione delle decisioni. Nella situazione attuale, i commercianti disonesti possono abusare di tale frammentazione del mercato a scapito della sicurezza dei consumatori e dei prodotti.

Nonostante la volontà di agire a livello nazionale, è difficile garantire il rispetto delle norme nel mercato unico delle merci a causa della mancanza di risorse (personale, bilancio, capacità di laboratorio), coordinamento e scambio di informazioni. I commercianti disonesti possono fare profitti collocando sul mercato prodotti non sicuri, ma in seguito sono le autorità che devono sostenerne i costi, ad esempio per la distruzione dei prodotti non sicuri. In un mercato unico integrato delle merci è pertanto necessario coordinare meglio i controlli dei prodotti non sicuri eseguiti dalle autorità nazionali, in modo che i commercianti disonesti non possano nascondersi oltre frontiera, così che la risposta alla non conformità alle norme dell'UE sia coerente in tutta l'Unione.

Questo pacchetto costituisce pertanto un grande passo in avanti per un'applicazione più intelligente delle norme, che completa e rafforza, ove necessario, le normative di armonizzazione attuali e future dell'Unione¹⁶.

Grazie agli **uffici unici di collegamento**, le autorità preposte a far rispettare le norme collaboreranno più strettamente; quindi sarà più facile usare i dati, i verbali di prova e le decisioni degli altri Stati membri. Si lavorerà sul presupposto che se in uno Stato membro un prodotto risulta non conforme alle norme dell'UE sui prodotti, i relativi dati e le relative decisioni possono essere trasferiti in un altro Stato membro, facilitando in tale modo l'applicazione delle norme in tutta l'UE.

Le azioni contro i prodotti non conformi possono essere efficaci solo se le autorità **condividono in più ampia misura le informazioni sulle indagini e sui prodotti illegali**. La Commissione intende impegnarsi maggiormente per favorire la raccolta comune di dati tra le autorità preposte a far applicare le norme, oltre alla convergenza dei diversi strumenti

¹⁶ Tuttavia, secondo il principio della *lex specialis*, il presente regolamento dovrebbe applicarsi soltanto nella misura in cui non esistano disposizioni specifiche con medesimo obiettivo, natura o effetto in altra normativa di armonizzazione dell'Unione vigente o futura. Ciò è particolarmente rilevante per la normativa dell'Unione riguardante i precursori di droghe, i dispositivi medici, i dispositivi medico-diagnostici in vitro ecc.

informatici, come il sistema di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo (RAPEX) e il sistema di informazione e comunicazione per la vigilanza del mercato (ICSMS), in modo da agevolare il compito delle autorità preposte a far applicare le norme.

Grazie ad **indicatori affidabili di vigilanza del mercato**, inoltre, occorrerebbe fare in modo di giungere ad una comprensione comune delle sfide in materia di vigilanza del mercato.

Le autorità nazionali preposte a far rispettare le norme riceveranno un maggiore sostegno nel coordinamento e nell'esecuzione dei loro compiti. Sarà istituita la **rete per la conformità dei prodotti dell'Unione**, che fornirà il necessario sostegno amministrativo alle indagini congiunte per coordinare le iniziative, volte a far rispettare le norme, di oltre 500 autorità nazionali. La rete consentirà alle autorità di mettere in comune le conoscenze, organizzare scambi di funzionari, sviluppare un quadro comune di intelligence nonché metodi efficaci per eseguire controlli più mirati in funzione dei rischi. Potrà inoltre fornire formazioni standard per gli ispettori e assistenza, relativamente agli appalti congiunti, per l'acquisizione di capacità di verifica dei prodotti. La rete servirà a diffondere la prospettiva europea comune sulla vigilanza del mercato, che è necessaria in un mercato unico europeo, rispettando nel contempo il principio della sussidiarietà. Spetterà alle autorità nazionali di vigilanza del mercato far rispettare le decisioni concrete agli operatori del mercato.

Inoltre è fondamentale una **più stretta collaborazione tra imprese e autorità preposte a far rispettare le norme**: è necessaria una fiducia reciproca. Sono previsti i seguenti aspetti di cooperazione rafforzata.

- Informazioni sulla conformità: i fabbricanti ritengono che dovrebbero essere i primi a essere contattati in caso di sospetto di non conformità dei loro prodotti. In tal modo potrebbero intervenire immediatamente per dissipare i malintesi o adottare eventuali misure correttive. Sanno inoltre se il prodotto in questione è stato venduto in altri paesi. La maggior parte dei produttori che commercializzano i loro prodotti sul mercato dell'Unione hanno già un rappresentante, che può essere facilmente contattato. Questa buona pratica diventerà obbligatoria¹⁷.
- Gli "accordi di partenariato per il rispetto delle norme" (*compliance partnership agreements*) con le loro autorità locali consentirà alle imprese di ricevere informazioni sulle questioni relative alla conformità.
- Le imprese e le autorità possono concludere dei "memorandum d'intesa" su progetti comuni per individuare i prodotti non conformi¹⁸.

¹⁷ Un prodotto può essere immesso sul mercato solo nel caso che nell'Unione sia stabilita una persona responsabile dell'informazione sulla conformità che possa essere un interlocutore diretto per le autorità di vigilanza del mercato. Tale persona può essere il fabbricante, l'importatore o qualsiasi altro operatore economico incaricato dal fabbricante, e deve conservare la documentazione tecnica pertinente, compresa la dichiarazione UE di conformità del prodotto, se del caso, e trasmetterla alle autorità di vigilanza del mercato su richiesta.

¹⁸ Nell'ambito delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale, i memorandum d'intesa sono utilizzati tra i partner industriali; cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la comunicazione su un sistema equilibrato di tutela della PI per affrontare le sfide della società odierna (SWD(2017) 430 final), pagg. 8-9.

- Dato che la prevenzione e l'applicazione procedono di pari passo, nell'UE e in tutto il mondo le imprese possono rivolgersi per maggiori informazioni sulle normative ai "punti di contatto" nazionali che si occupano dei prodotti¹⁹.

Affinché il mercato unico funzioni bene e sia sicuro, le imprese e i consumatori devono conoscere le norme e disporre delle informazioni necessarie per reagire e adattarsi. **Le autorità di vigilanza del mercato saranno tenute a pubblicare le loro risultanze**, in particolare quando limitano la commercializzazione di determinati prodotti.

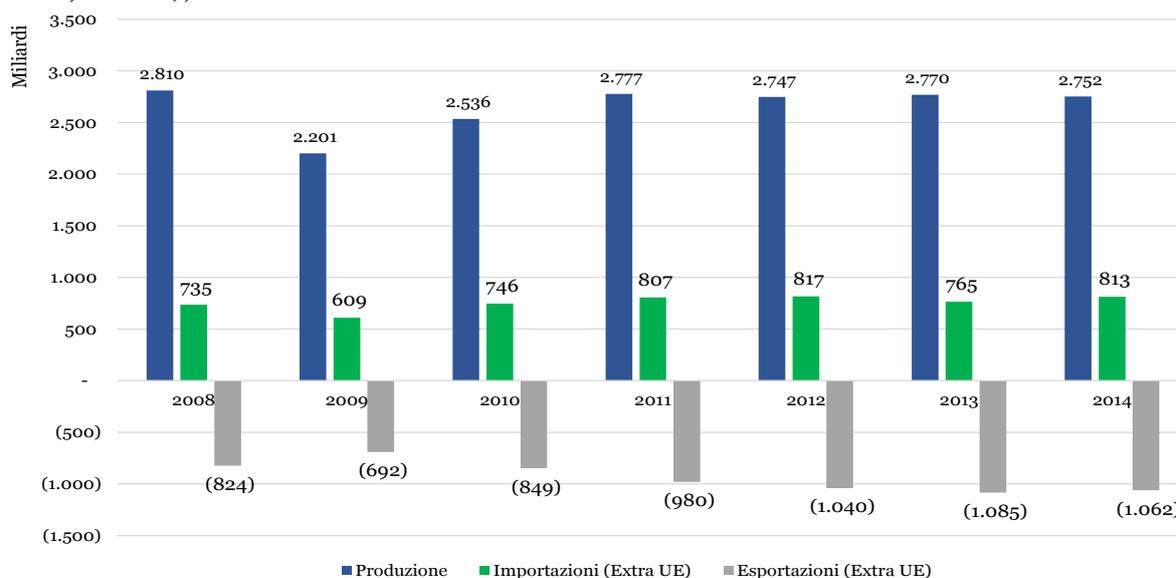
b) Applicazione delle norme alle frontiere esterne

I consumatori dovrebbero godere dello stesso livello di tutela rispetto alle merci, indipendentemente dal fatto che queste siano fabbricate all'interno dell'UE o fuori dei suoi confini. In un mondo globalizzato, resta un compito arduo garantire che anche i prodotti importati soddisfino le prescrizioni dell'UE e non comportino una concorrenza sleale causata dalla violazione delle norme dell'UE. In linea di principio, i prodotti importati dovrebbero essere controllati all'ingresso nel mercato unico. Tuttavia il volume delle importazioni non permette di verificare tutte le partite di merci. Nel 2015 le importazioni hanno rappresentato oltre il 30% di tutte le merci presenti sui mercati dell'UE, pari a un valore stimato di 750 miliardi di EUR²⁰.

¹⁹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition/contacts-list_fr.

²⁰ SWD(2017)466 — Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Valutazione d'impatto allegata alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme e procedure per la conformità alla normativa di armonizzazione dell'Unione relativa ai prodotti e per la sua applicazione e che modifica i regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) n. 305/2011, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 e (UE) 2017/1369 e le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE e 2014/90/UE

Commercio di prodotti armonizzati: prodotti venduti e scambi con i paesi terzi (2008-2015, UE-28), in miliardi di EUR



Fonte: Prodcorn — statistiche per prodotto, EUROSTAT (2016)

Le norme sull'applicazione alle frontiere esterne devono essere adattate alle nuove realtà del 21° secolo, come l'aumento delle vendite online, e al nuovo codice doganale dell'Unione.

La nuova proposta adegua l'attuale contesto giuridico alle nuove norme doganali. Essa apporta maggiore chiarezza relativamente ai controlli sui prodotti che entrano nell'UE e al coordinamento delle autorità doganali e delle autorità di vigilanza del mercato, nonché alle modalità di collaborazione fra tali autorità.

Semplifica inoltre le formalità burocratiche per gli importatori. Le imprese affidabili beneficeranno di controlli più semplici e, di conseguenza, le autorità saranno in grado di concentrare i propri sforzi là dove i rischi per la sicurezza dei prodotti sono maggiori.

Inoltre, in caso di dubbi sulla conformità alle norme di un prodotto le autorità preposte a far rispettare le norme potranno sospendere l'**immissione in libera pratica** nell'UE fino a quando non riceveranno le prove che il prodotto è idoneo ad essere venduto nell'Unione.

c) Accreditamento e marcatura CE

Sebbene sia necessario migliorare le attuali norme in materia di vigilanza del mercato, le norme dell'UE in materia di accreditamento e marcatura CE hanno dimostrato di funzionare relativamente bene. La presente comunicazione è accompagnata da una relazione che sottolinea l'importanza di un sistema efficiente e affidabile di accreditamento e di valutazione della conformità, che sostiene la politica dell'UE e rafforza la fiducia nella sicurezza dei prodotti.

3. UNITI NELLA DIVERSITÀ NEL MERCATO UNICO DELLE MERCI: RECIPROCO RICONOSCIMENTO

Laddove non vi siano norme comuni dell'UE sui prodotti, ad esempio nel settore degli articoli per l'infanzia o in quello dei registratori di cassa, il principio del reciproco riconoscimento

dovrebbe garantire che un prodotto commercializzato legalmente in uno Stato membro possa essere venduto anche negli altri Stati membri, a condizione che sia sicuro e rispetti il pubblico interesse²¹. Troppo spesso, invece, le imprese non possono fare oggi completo affidamento sul reciproco riconoscimento per accedere al mercato in tutta l'UE. Le piccole e medie imprese, in particolare, segnalano forti difficoltà a far applicare il reciproco riconoscimento quando provano a commercializzare i loro prodotti in un altro Stato membro. Alcuni Stati membri impongono prescrizioni aggiuntive o la duplicazione dei test, con il conseguente inutile aumento della burocrazia e dei costi. In questo modo gli operatori economici non possono beneficiare delle economie di scala del mercato unico, mentre i prezzi per i consumatori aumentano e il commercio diminuisce, a scapito di tutti²².

Spesso le autorità nazionali non si fidano completamente della valutazione di autorità di altri Stati membri, per cui si hanno prescrizioni aggiuntive e duplicazione delle prove, con il conseguente inutile aumento della burocrazia e dei costi. Ricorrere alla giustizia per contestare in sede legale le decisioni che negano o limitano l'accesso al mercato è inoltre un processo lungo e costoso per gli operatori. Di conseguenza le imprese si trovano ad affrontare costi ingiustificati perché devono **adeguare i propri prodotti** alle prescrizioni di diversi mercati nazionali; inoltre subiscono le conseguenze dei **ritardi nell'accesso al mercato** e delle **mancate opportunità**. Ciò colpisce soprattutto le piccole e medie imprese²³.

Questa situazione deve cambiare. Il sistema attuale può e deve essere migliorato. La Commissione propone pertanto di aumentare e chiarire le opportunità esistenti e facilitare l'accesso ai mercati.

Per l'attuazione della direttiva (UE) 2015/1535 sulla trasparenza del mercato unico si seguirà un approccio mirato basato sulla cooperazione. Tale direttiva è uno strumento importante per prevenire gli ostacoli all'accesso al mercato per i prodotti che non sono armonizzati o lo sono solo parzialmente. Gli Stati membri sono tenuti a notificare qualsiasi progetto legislativo relativo a tali prodotti, in modo da eliminare gli ostacoli a priori. In linea con i risultati della relazione sull'attuazione della direttiva, pubblicata anch'essa oggi, la Commissione e gli Stati membri devono risolvere le difficoltà in una fase precoce e concentrare l'attenzione sulle preoccupazioni più diffuse e sulle zone economicamente più importanti degli Stati membri.

a) Dalla teoria alla pratica

Il principio del reciproco riconoscimento dei prodotti deriva dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)²⁴ ed è stato ripetutamente confermato e rafforzato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. L'attuale quadro normativo, tuttavia, non si è rivelato sufficiente a garantirne un'applicazione coerente ed efficace. Si propone pertanto di sostituire il **regolamento sul reciproco riconoscimento**²⁵ con un **nuovo regolamento** che chiarisca e

²¹ Tali interessi comprendono, ad esempio: la moralità pubblica, l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza; la tutela della salute e della vita delle persone, degli animali e dei vegetali; la tutela del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale; la tutela della proprietà industriale e commerciale.

²² Si veda anche: "The Cost of Non- Europe in the Single Market, 'Cecchini Revisited', An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market," [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981 /EPRS_STU\(2014\)510981_REVI_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981 /EPRS_STU(2014)510981_REVI_EN.pdf).

²³ Idem.

²⁴ Articoli 34 e 36 del trattato.

²⁵ Regolamento (CE) n. 764/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, 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 (GU L 218 del 13.8.2008, pag. 21).

semplifichi le procedure che devono essere seguite dalle imprese e dalle pubbliche amministrazioni.

L'accesso al mercato basato sul reciproco riconoscimento dovrebbe essere negato solo se è a rischio un interesse pubblico legittimo e proporzionato. Attualmente, se il rifiuto è illegittimo o sproporzionato il solo modo possibile per contestare la decisione è rivolgersi ai tribunali nazionali. Tali procedure sono lunghe e costose e non soddisfano le esigenze specifiche del riconoscimento reciproco. L'impugnazione di una decisione che nega l'accesso al mercato può costare tra 10 000 EUR e 100 000 EUR per prodotto e per mercato. Le imprese sottolineano che questo è il principale ostacolo al buon funzionamento del sistema del reciproco riconoscimento. In molti casi, invece di affrontare l'incertezza di un procedimento le imprese scelgono di adeguare i loro prodotti a un costo aggiuntivo, il che comporta un costo per i consumatori e una perdita di efficienza per l'economia europea.

La nuova proposta sul reciproco riconoscimento introduce un **meccanismo di risoluzione dei problemi** che possa individuare rimedi efficaci e ristabilire la fiducia nel reciproco riconoscimento. In primo luogo si ricercheranno soluzioni amichevoli e pratiche facendo ricorso ai **meccanismi esistenti di SOLVIT**. Se il dialogo non ha successo, la Commissione potrà intervenire con la formulazione di un parere e, se del caso, formulare raccomandazioni per assistere le parti nella risoluzione della controversia. Le imprese e gli Stati membri esportatori potranno così conoscere gli esiti delle procedure nel giro di poche settimane o di pochi mesi, anziché dover aspettare anni per il riconoscimento dei loro prodotti e delle loro leggi nazionali da parte degli altri Stati membri. Inoltre, qualora si dovessero individuare problemi sistemici per taluni settori specifici, la Commissione potrà utilizzare strategicamente i propri poteri di applicazione delle norme in virtù dell'articolo 258 TFUE.

Attualmente, per ottenere il reciproco riconoscimento le imprese devono dimostrare che il loro prodotto è già commercializzato in un altro o in altri paesi dell'UE. Le prove richieste dalle autorità possono variare da una semplice fattura a una dichiarazione di uno Stato membro che il prodotto è legalmente commercializzato. Al fine di aiutare le imprese a dimostrare che il loro prodotto soddisfa già le prescrizioni di un altro Stato membro, rassicurare le autorità e facilitare la cooperazione transfrontaliera, si propone una nuova **dichiarazione di reciproco riconoscimento**, semplice e su base volontaria, da compilare a cura degli operatori economici, che permetterà di ridurre gli oneri amministrativi.

Quanti sono coinvolti nelle attività connesse al reciproco riconoscimento non comunicano a sufficienza tra loro, spesso a causa della dispersione di competenze e responsabilità per regolamenti specifici. Ciò rende complicato trattare le questioni, che possono essere anche molto tecniche. Intendiamo pertanto rafforzare i **punti di contatto per i prodotti in quanto canali di comunicazione per il riconoscimento reciproco**²⁶. Perché si distinguano facilmente, per questi punti di contatto occorrerebbe sviluppare un'identità visiva comune. Si rafforzerà la **cooperazione transfrontaliera tra i punti di contatto**. Una piattaforma online consentirà alle autorità di comunicare.

b) Maggiore collaborazione, maggiore fiducia

²⁶ I "punti di contatto per i prodotti" costituiscono l'interfaccia tra le imprese e le amministrazioni nazionali e offrono informazioni su tutte le norme nazionali applicabili.

La collaborazione e la fiducia sono elementi necessari per il buon funzionamento del reciproco riconoscimento e contribuiranno a costruire una comprensione reciproca dei diversi approcci e delle diverse preoccupazioni nazionali, che sarà promossa mediante lo **scambio di funzionari** che lavorano in settori particolarmente problematici, quali i prodotti da costruzione. Altrettanto importante è il fatto che la Commissione collaborerà più strettamente con **determinati paesi e settori** per far funzionare il reciproco riconoscimento.

La Commissione valuterà ulteriormente i possibili benefici per le imprese e le autorità pubbliche di un'eventuale rielaborazione dell'**elenco dei prodotti per il reciproco riconoscimento**²⁷.

Per incrementare la fiducia delle autorità nazionali nel reciproco riconoscimento, e di conseguenza il loro ricorso a tale pratica, la Commissione proverà anche a illustrare meglio a tali autorità, mediante corsi di formazione appositi, le modalità di funzionamento del reciproco riconoscimento. destinate principalmente alle amministrazioni nazionali (ad esempio ai punti di contatto per i prodotti, ai servizi responsabili di settori con prodotti problematici, ai tribunali nazionali, alle autorità di vigilanza del mercato e al personale SOLVIT) e alle imprese. Orientamenti generali sull'applicazione del reciproco riconoscimento saranno forniti mediante un'iniziativa di "**formazione degli istruttori**" sul tema del reciproco riconoscimento pensata per le autorità e le imprese, e un "**codice del reciproco riconoscimento**".

Infine, gli Stati membri dovrebbero continuare a prevedere espressamente il reciproco riconoscimento nelle loro norme tecniche nazionali, ma dovrebbero farlo in maniera comprensibile. La Commissione invita pertanto gli Stati membri a inserire una chiara e inequivocabile "**clausola del mercato unico**"²⁸ nelle normative tecniche nazionali e a sviluppare linee guida specifiche per metterla in pratica.

"Le merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro dell'Unione europea o in Turchia, o provenienti da uno Stato EFTA firmatario dell'accordo SEE e in esso legalmente commercializzate, sono considerate compatibili con questa misura. L'applicazione di questa misura è sottoposta al regolamento [rif]."

4. CONCLUSIONI

Il mercato unico delle merci è uno dei punti di forza dell'UE, che conferisce all'Unione un vantaggio concorrenziale nell'affrontare la sfida della globalizzazione dei flussi commerciali e delle catene del valore. Per dimostrarsi all'altezza di queste sfide occorre garantire il buon funzionamento del mercato unico, offrendo opportunità alle imprese e a tutti un elevato livello di tutela. Tutti i soggetti interessati - cittadini, lavoratori, consumatori, imprese e autorità - devono avere la garanzia di poter agire e acquistare prodotti sicuri in un contesto trasparente ed equo, in cui le norme si applicano allo stesso modo a tutti. Devono potersi fidare della sicurezza dei prodotti e della loro conformità alle norme.

²⁷ http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition/products-list_it.

²⁸ Ciò non vale per i prodotti provenienti dagli Stati EFTA e dalla Turchia, che sono stati esclusi dal campo di applicazione dell'accordo SEE, o dall'unione doganale con la Turchia (ad esempio il pesce e i prodotti ittici).

Questo pacchetto mira a fare sì che si giunga ad un mercato unico trasparente ed equo, che offra prodotti sicuri a tutti. Le autorità e le imprese potranno acquisire fiducia nel reciproco riconoscimento quale principio che tutela l'interesse pubblico per tutti e permette di accedere al mercato unico. Una maggiore conformità e l'applicazione efficace delle norme rafforzeranno la fiducia dei consumatori nella sicurezza dei prodotti immessi sul mercato unico. Ciò è ancora più importante in un mondo più integrato e in costante evoluzione.

Al di là alle proposte legislative del pacchetto, lavoreremo a stretto contatto con le autorità competenti e con le parti interessate, facendo il necessario per costruire un clima di fiducia, in modo da garantire che, già a partire da oggi, effetti e vantaggi reali per tutti possano fare la differenza nel mercato unico delle merci di domani.

Appendice **Calendario proposto per le misure non vincolanti**

2018:

- Clausola del mercato unico
- In corso: Ottimizzazione della convergenza degli strumenti IT di vigilanza del mercato (come RAPEX e ICSMS) in conformità alla pertinente base giuridica
- Applicazione degli indicatori di vigilanza del mercato
- Preparazione della campagna di sensibilizzazione sul reciproco riconoscimento
- Elaborazione di un programma di formazione per gli istruttori sul reciproco riconoscimento
- Approccio cooperativo in settori specifici nell'ambito della direttiva sulla trasparenza del mercato unico

2019:

- Codice del reciproco riconoscimento
- Scambio di funzionari
- Valutazione di modifiche all'elenco dei prodotti per il reciproco riconoscimento