



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE
DIREZIONE GENERALE PER IL MERCATO LA CONCORRENZA IL CONSUMATORE LA VIGILANZA E NORMATIVA TECNICA

Divisione IX "Politiche comunitarie ed internazionali"

Ministero dello Sviluppo Economico

Dipartimento per l'impresa e
l'internazionalizzazione
Struttura: DG-MCCVNT

REGISTRO UFFICIALE

Prot. n. 0071358 - 30/04/2013 - USCITA

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche europee
Ufficio Coordinamento Politiche UE
Segreteria CIAE
piazza Nicosia, 20 - 00186 ROMA

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0003236 A-4.22.3
del 03/05/2013



7832163

per conoscenza:

Al Gabinetto
Sede

All'Ufficio Legislativo
C.A. Dott.ssa Flajban
Sede

OGGETTO: PACCHETTO "SICUREZZA DEI PRODOTTI E VIGILANZA DEL MERCATO – 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 5892/13, COM(2013)78final – Richiesta di relazione

Con riferimento alla richiesta di relazione di codesto Dipartimento (DPE 1333 del 22.02.2013) concernente la proposta di regolamento in oggetto, si rimettono in allegato gli elementi di competenza dello scrivente dicastero.

IL DIRETTORE GENERALE
Gianfrancesco Vecchio

ka

PACCHETTO “SICUREZZA DEI PRODOTTI E VIGILANZA DEL MERCATO”

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 5892/13. COM(2013)78final

Ai sensi degli articoli 6, comma 4 e all'articolo 24, comma 2 della legge n. 234 del 2012, e con riferimento alla proposta di regolamento in oggetto si formulano le seguenti considerazioni, precisando che la proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie e che la posizione della nostra delegazione potrà evolvere, in base anche alle consultazioni con le amministrazioni e le parti interessate.

Premessa

Il 13 febbraio 2013 la Commissione europea ha adottato la proposta di regolamento in materia di sicurezza dei prodotti di consumo. Tale proposta è stata adottata unitamente ad una proposta di regolamento in materia di vigilanza del mercato dei prodotti. Le due proposte costituiscono un “pacchetto” di proposte regolamentari che si inserisce tra le dodici azioni prioritarie dell'Atto per il Mercato Unico (SMA II). Il “pacchetto” è integrato da un piano pluriennale per la vigilanza del mercato. Le finalità generali dell'iniziativa sono di migliorare la sicurezza dei prodotti di consumo nel mercato unico e di potenziare la vigilanza del mercato per tutti i prodotti non alimentari, inclusi quelli importati da paesi terzi. Nel perseguire una maggiore coerenza tra le regole che disciplinano l'identificazione e la tracciabilità dei prodotti nonché nel migliorare il coordinamento tra le autorità di vigilanza sul mercato, la Commissione intende rafforzare la tutela dei consumatori e creare condizioni di parità per le imprese sul mercato (cd. “*level playing field*”).

I principali elementi qualificanti ed innovativi dell'iniziativa sono

- L'allineamento degli obblighi generali degli operatori economici per garantire la sicurezza di tutti i prodotti di consumo, con responsabilità più chiare per i fabbricanti, gli importatori e i distributori,

- strumenti più efficaci per far rispettare le prescrizioni di sicurezza e le altre prescrizioni connesse ai prodotti e per intervenire contro i prodotti pericolosi e non conformi, armonizzati e non armonizzati in tutti i settori attraverso regole comuni contenute nel progetto di Regolamento sulla vigilanza dei prodotti del mercato,

- il miglioramento della tracciabilità dei prodotti di consumo lungo tutta la catena di fornitura, per dare una risposta rapida ed efficace ai problemi di sicurezza. A questo fine, i fabbricanti e gli importatori si assicurano che sui prodotti vi sia un'indicazione del paese d'origine o, qualora non sia possibile apporre tale indicazione sul prodotto a causa delle sue dimensioni o della sua natura, essa va apposta sull'imballo o su un documento che accompagna il prodotto. Per i prodotti fabbricati nell'Unione, tale indicazione fa riferimento all'Unione o a uno Stato membro specifico. L'indicazione d'origine integra i requisiti fondamentali in materia di tracciabilità riguardanti il nome e l'indirizzo del fabbricante. Tali informazioni possono aiutare le autorità di vigilanza del mercato a rintracciare il luogo effettivo di fabbricazione del prodotto e consentono di stabilire contatti con le autorità del paese d'origine, nel quadro della cooperazione bilaterale o multilaterale in materia di sicurezza dei prodotti di consumo, al fine di realizzare opportune azioni di monitoraggio,

- l'istituzione di un sistema di vigilanza del mercato maggiormente cooperativo nell'UE,

- procedure semplificate per la notifica dei prodotti pericolosi e sinergie tra il sistema di allarme rapido esistente (RAPEX) e il sistema di informazioni e comunicazione per la vigilanza del mercato (ICSMS)

Occorre sottolineare che la proposta assume la forma di regolamento e che in tale forma sostituirà la disciplina basata sulla direttiva 2001/95/CE. La scelta di tale strumento risponde all'obiettivo di perseguire un quadro regolamentare più uniforme, superando la frammentazione derivanti dalle misure di trasposizione nazionali della direttiva e assicurando così una significativa semplificazione per gli operatori economici.

Occorre sottolineare inoltre che la proposta, nonostante sia basata sui principi della semplificazione e della regolamentazione intelligente volti a ridurre gli oneri e i costi per le imprese, in particolare le PMI, non prevede la possibilità di esentare dalla applicazione delle norme le microimprese, così come definite dalla raccomandazione della Commissione 2003/361/CE. La proposta contiene infatti disposizioni che mirano alla protezione della salute e della sicurezza delle persone e devono essere applicate a prescindere dalla dimensione dell'operatore economico.

Rispetto dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità

La proposta è conforme ai principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità di cui all'articolo 5 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

La base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 114 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che consente al Parlamento europeo e al Consiglio di deliberare secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale, per adottare misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. All'articolo 114 fa riferimento anche l'articolo 169 del TFUE, al fine di garantire un livello elevato di protezione della salute e della sicurezza di tutti i consumatori europei e l'instaurazione di un mercato interno dei beni di consumo. Nel disciplinare la sicurezza dei prodotti l'Unione esercita la competenza concorrente di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del TFUE. Nell'ambito del mercato interno, in cui i prodotti possono circolare liberamente, disposizioni efficaci sulla sicurezza dei prodotti possono essere adottate solo a livello dell'Unione. Si tratta di un approccio necessario per assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori (in linea con l'articolo 169 del TFUE) nonché per impedire agli Stati membri di adottare norme diversificate sui prodotti che comporterebbero un'ulteriore frammentazione del mercato unico.

La proposta è conforme al principio di sussidiarietà in considerazione dell'obiettivo generale dell'iniziativa che è di creare un quadro normativo coerente per prodotti sicuri nel mercato unico. Ciò permetterà di superare la frammentazione delle disposizioni di vigilanza del mercato e degli obblighi degli operatori economici presenti in diversi atti legislativi dell'Unione (direttiva 2001/95/CE, regolamento (CE) n. 765/2008 e normativa settoriale di armonizzazione dell'Unione) che ha creato confusione negli operatori economici e nelle autorità nazionali e ha ostacolato gravemente l'efficacia dell'attività di vigilanza del mercato nell'Unione.

La proposta è conforme al principio di proporzionalità in quanto essa si limita alle disposizioni necessarie al conseguimento degli obiettivi stabiliti.

Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

La valutazione delle finalità generali del progetto è complessivamente positiva. Si condivide l'obiettivo di semplificazione e riconduzione ad unità delle legislazione in materia di sicurezza dei prodotti. In particolare si evidenzia, quale elemento conforme all'interesse nazionale, l'introduzione di disposizioni concernenti l'indicazione di origine. Si rileva, tuttavia, la necessità di opportune modifiche della proposta, sia per chiarire, anche a livello interpretativo, la portata delle disposizioni e la loro corretta distinzione dalle altre norme settoriali, sia per perseguire soluzioni di equilibrio che rendano sostenibile, in termini di oneri e costi, l'impatto della proposta sugli operatori economici e sulle autorità di vigilanza.

In occasione della presentazione del "pacchetto" al Consiglio Competitività del 19 febbraio, la delegazione italiana ha avuto modo di esprimere, a titolo preliminare e generale, la propria soddisfazione per l'iniziativa. In particolare, nel condividere la priorità strategica nel quadro dell'Atto per il Mercato Unico, sono stati sottolineati gli obiettivi di valorizzazione del patrimonio manifatturiero, di tutela dei diritti dei consumatori ad avere prodotti sicuri, di lotta al fenomeno della contraffazione. In tale occasione, abbiamo posto l'accento in modo specifico sulla necessità di rivalutare il problema dell'indicazione del luogo d'origine dei prodotti, attribuendo particolare importanza alle disposizioni concernenti la tracciabilità dei prodotti contenute nella proposta. In una prospettiva negoziale, si ritiene peraltro che il perseguimento di un accordo su tali disposizioni non sarà agevole, tenuto conto dei pregressi falliti tentativi di introdurre obblighi di denominazione di origine (il cd. "Made In") in materia di politica commerciale. In tal senso, è importante sottolineare come le disposizioni sulla tracciabilità contenute nella proposta siano da ricondurre fondamentalmente all'obiettivo di tutela della sicurezza dei consumatori, oltre che al perseguimento di pari condizioni di concorrenza tra imprese. In merito alle disposizioni generali (Capo I) si evidenzia la necessità di modifiche volte ad una maggiore coerenza del campo di applicazione con altre discipline di cui si prevede l'abrogazione. In particolare, la prevista abrogazione della direttiva 87/357/CEE desta una certa preoccupazione in merito alla possibile diminuzione del livello di sicurezza dei prodotti che avendo un aspetto diverso da quello che sono in realtà, compromettono la salute e la sicurezza dei consumatori. Desta inoltre una certa preoccupazione l'esclusione dell'applicazione dei Capi da II a IV della proposta di regolamento ai prodotti oggetto di normativa di armonizzazione (cd. "prodotti armonizzati"), tenuto conto della prevista abrogazione della direttiva 2001/95/CE (GPSD) che attualmente svolge anche una funzione integrativa e complementare in quanto la stessa si applica a tutti i prodotti nella misura in cui non esistono, nell'ambito della normativa comunitaria di settore, disposizioni specifiche aventi lo stesso obiettivo che disciplinano la sicurezza dei prodotti. Tale funzione andrebbe chiarita e resa più incisiva - con riferimento all'articolo 6(2) - al fine di evitare di indebolire l'attuale disciplina. Si evidenzia, inoltre, la necessità di una maggiore chiarezza delle definizioni (tenuto conto ad esempio, dell'assenza di definizione di "prodotto pericoloso") in stretta correlazione con l'analisi delle analoghe disposizioni contenute nel progetto di regolamento in materia di vigilanza del mercato dei prodotti. Si attira particolare attenzione sulle disposizioni in materia di indicazione dell'origine, che costituiscono un elemento di particolare rilevanza politica sul quale il perseguimento di un accordo politico risulta particolarmente impegnativo, tenuto conto delle consolidate resistenze di un ampio numero di Stati membri. Per parte nostra si accolgono favorevolmente tali norme e si sottolinea l'esigenza di difenderne il principio nel corso del negoziato. Si ritiene che tali disposizioni siano conformi e coerenti con gli obiettivi di tutela degli interessi e della sicurezza dei consumatori - anche in una logica di lotta alla contraffazione - e che siano riconducibili alle disposizioni in materia di tracciabilità. Il tema è stato più volte affrontato e sostenuto a livello nazionale in particolare con riferimento alla valorizzazione e tutela del Made in Italy. La diversa produzione normativa a livello nazionale, in alcuni casi rimasta inapplicata e in altri sospesa poiché risultata in contrasto con la normativa europea, sta ad indicare la rilevante importanza che riveste l'argomento per le imprese italiane ma anche la difficoltà di disciplinare la materia della indicazione di origine a livello nazionale piuttosto che a livello europeo. Il progetto di regolamento potrebbe, dunque, fornire un valido contributo al perseguimento degli obiettivi nazionali nonché al riordino delle norme nazionali. Tali disposizioni inserite nel contesto della proposta di regolamento intendono rafforzare la fiducia dei consumatori in relazione al funzionamento del mercato unico, in quanto le disposizioni sull'indicazione di origine si aggiungono ai requisiti base di tracciabilità dei prodotti, al fine di facilitare il compito delle autorità di vigilanza nell'identificazione del luogo effettivo di fabbricazione dello stesso, esigenza concreta registrata anche nel nostro Paese. Nello specifico, il primo comma dell'articolo 7 rende obbligatoria l'apposizione della indicazione di origine del prodotto da parte di fabbricanti e importatori. Tale condizione risulta necessaria ad identificare il luogo effettivo di fabbricazione nel caso in cui il fabbricante non sia rintracciabile o l'indirizzo

fornito sia diverso da quello del luogo effettivo di fabbricazione. L'informazione sull'origine facilita, dunque, il compito delle autorità di vigilanza del mercato nel reperire il luogo di fabbricazione effettivo e rende possibile i contatti con le autorità del paese d'origine nel quadro della cooperazione bilaterale o multilaterale sulla sicurezza dei prodotti di consumo al fine di intraprendere appropriate azioni di monitoraggio (considerando 21). Il comma 2 del medesimo articolo 7, concernente la determinazione del Paese di origine, individua quale normativa di riferimento il codice doganale comunitario, in particolare gli articoli contenenti le regole sull'origine non preferenziale, regole nate per esigenze diverse da quelle dell'etichettatura di origine ma che presentano il vantaggio di essere conosciute e applicate dalle imprese. Nel caso in cui il paese di origine, sulla base delle regole doganali, sia uno Stato membro, il comma 3 del medesimo articolo 7 chiarisce che l'obbligo dell'apposizione dell'indicazione di origine del prodotto da parte di fabbricanti e importatori può essere adempiuto facendo riferimento alternativamente o all'Unione o a un determinato Stato membro. Tale ultimo aspetto risponde solo in parte alle finalità perseguite dalla produzione normativa a livello nazionale sul Made in Italy sopra citata, tuttavia appare coerente nel contesto della presente proposta di regolamento. E' opportuno sottolineare, inoltre che lo stesso Gruppo dei punti di contatto nazionali RAPEX ha individuato l'indicazione di origine come valido strumento per la tracciabilità finalizzato al miglioramento della qualità delle notifiche RAPEX. In merito agli obblighi degli operatori economici (Capo II), si evidenzia la necessità di perseguire soluzioni di equilibrio per rendere sostenibili gli oneri previsti, che risultano più gravosi rispetto a quanto previsto da altre discipline di settore (quali ad esempio la tenuta obbligatoria del registro dei reclami). Si evidenzia inoltre l'opportunità di perseguire maggiore chiarezza per quanto concerne gli obblighi, nonché le esenzioni, del fabbricante, dell'importatore e del distributore, perseguendo anche in questo caso coerenza con altra disciplina di riferimento (decisione 768/2008/CE). Con riferimento agli obblighi di tracciabilità, che appare opportuno rendere più incisivi, si rileva la necessità di chiarire la portata degli atti di esecuzione. In merito alle norme europee che conferiscono la presunzione di conformità (Capo III) non si ravvisano particolari elementi di criticità. In merito alle Disposizioni finali (Capo IV) non si ravvisano particolari elementi di criticità.

Impatto del progetto

Il progetto non ha implicazioni finanziarie sul bilancio UE diverse da quelle connesse alla corretta gestione del regolamento che, sotto forma di direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, fa già parte dell'*acquis* dell'Unione. L'incidenza sul bilancio dell'Unione è già prevista nei programmi in corso o proposti e rispetta la proposta della Commissione europea relativa al nuovo quadro finanziario pluriennale. La proposta contribuisce alla semplificazione della legislazione dell'UE e si attiene ai principi della regolamentazione intelligente.

In termini di impatto sul sistema economico e amministrativo, il progetto di regolamento non intende, nei propositi della Commissione europea, imporre all'industria, in particolare alle piccole e medie imprese, o alle amministrazioni, oneri o costi ritenuti non necessari per il raggiungimento degli obiettivi. Si stima tuttavia che tali oneri e costi siano particolarmente gravosi, soprattutto per le PMI.

In termini di impatto sulla legislazione, il progetto di regolamento dovrebbe contribuire alla semplificazione del sistema delle regole delle autorità di vigilanza, nonché una comprensione più agevole delle regole da parte degli operatori economici. In particolare, nel futuro le imprese dovrebbero aver modo di identificare agevolmente le disposizioni applicabili alla loro attività commerciale e di risparmiare così sui costi causati dall'incertezza giuridica.

Con particolare riferimento alle microimprese, si evidenzia che queste, a causa dell'oggetto e dell'obiettivo della proposta di regolamento, non possono essere esentate dall'applicazione, in quanto le disposizioni che mirano alla protezione della salute e alla sicurezza delle persone vanno applicate a prescindere dalla dimensione dell'operatore economico. Nondimeno, le microimprese

dovrebbero trarre i maggiori benefici proprio dalla semplificazione apportata dalla nuova normativa, che è adeguata allo scopo e sostituisce due direttive ormai datate.