



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

Prof. n. 0071355 - 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

per conoscenza:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0003235 A-4.22.3

del 03/05/2013



7832125

*Al Gabinetto
Sede*

*All'Ufficio Legislativo
C.A. Dott.ss Flajban
Sede*

OGGETTO: PACCHETTO "SICUREZZA DEI PRODOTTI E VIGILANZA DEL MERCATO - 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. 5890/13. COM(2013)75final – Richiesta di relazione

Con riferimento alla richiesta di relazione di codesto Dipartimento (DPE 1334 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

pic

PACCHETTO “SICUREZZA DEI PRODOTTI E VIGILANZA DEL MERCATO”

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. 5890/13.COM(2013)75final

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 vigilanza del mercato dei prodotti. Tale proposta è stata adottata unitamente ad una proposta di regolamento in materia di sicurezza generale 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 in tutti i settori grazie ad un'unica serie di norme di vigilanza del mercato coerenti,

- 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 (p. es. richiami). 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)

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 negli articoli 33, 114 e 207 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In particolare, l'articolo 114 del TFUE 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. L'articolo 33 del TFUE stabilisce che l'Unione europea adotta misure per rafforzare la cooperazione doganale tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione.

L'articolo 207 del TFUE detta disposizioni sostanziali e procedurali di principio in materia di politica commerciale comune.

La proposta è conforme al principio di sussidiarietà in considerazione dell'obiettivo generale dell'iniziativa che è di migliorare il funzionamento del mercato interno e conseguire un livello elevato di protezione dei consumatori e degli altri utilizzatori dei prodotti mediante la riduzione del numero dei prodotti non sicuri o non conformi nel mercato. Nonostante l'esistenza del mercato unico, l'applicazione delle prescrizioni in materia di sicurezza dei prodotti è di competenza degli Stati membri. In base al principio di sussidiarietà, le misure contro i prodotti che presentano rischi sono adottate dagli Stati membri. Tuttavia le modalità di realizzazione e di organizzazione della vigilanza divergono notevolmente da uno Stato membro all'altro e tale circostanza è stata fonte di problemi se si considera che i controlli alle frontiere nazionali sono praticamente scomparsi. Ciascuno Stato membro dipende dalla vigilanza del mercato esercitata dai Paesi limitrofi perché sul mercato circolino solo prodotti sicuri e conformi. Di conseguenza, le carenze nell'organizzazione della vigilanza del mercato in uno Stato membro possono compromettere seriamente gli sforzi intrapresi da altri Stati membri. L'intervento dell'UE si giustifica per l'appunto con l'esigenza di migliorare il coordinamento del modo in cui le autorità eseguono i controlli sui prodotti e applicano le norme di sicurezza dei prodotti nell'Unione europea.

La proposta è conforme al principio di proporzionalità in quanto essa si limita alle disposizioni necessarie al conseguimento di obiettivi riconducibili essenzialmente al riordino e alla semplificazione regolamentare, nonché al miglioramento dei sistemi di vigilanza sul mercato già esistenti. Le modifiche introdotte dalla proposta non intendono imporre oneri e costi ingiustificati alla pubblica amministrazione o alle imprese, in particolare le PMI. Gli oneri e i costi aggiuntivi devono peraltro essere commisurati alle singole situazioni nazionali, tenuto conto di variabili significative in termini di ambito territoriale e di organizzazione dei sistemi nazionali di vigilanza del mercato.

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 della legislazione in materia di vigilanza del mercato. Emerge, peraltro, la necessità di opportune modifiche della proposta, al fine sia di chiarire, anche a livello interpretativo, la portata delle disposizioni e la loro corretta distinzione dalle altre norme settoriali, sia di perseguire soluzioni di equilibrio che rendano sostenibile, in termini di oneri e costi, l'impatto della proposta sul sistema di vigilanza attuale, tenuto conto in particolare delle limitate risorse disponibili.

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 settoriali (in particolare quelle concernenti la sicurezza sul lavoro). Si ritiene inoltre necessaria maggiore chiarezza, completezza e coerenza delle definizioni e dei correlati principi di rischio, conformità e pericolo applicabili ad un prodotto.

In merito al quadro di vigilanza del mercato dell'Unione (Capo II), si evidenzia la necessità di modifiche per rendere sostenibili le disposizioni volte a promuovere la vigilanza proattiva e non solo reattiva, con particolare riferimento agli obblighi di orientamento ed assistenza alle imprese previste in carico alle autorità di vigilanza, tenuto conto degli oneri che ne deriverebbero.

Sosteniamo le disposizioni concernenti la tracciabilità, conformi ai nostri interessi nazionali, ma già oggetto di forti resistenze da parte di altre delegazioni, emerge l'opportunità di evidenziare il collegamento con la tutela dei consumatori, nonché di perseguire un corretto bilanciamento con le analoghe disposizioni contenute nella proposta di regolamento in materia di sicurezza dei prodotti. Appare opportuno assicurare coerenza con le analoghe disposizioni contenute nella proposta di regolamento sulla sicurezza dei prodotti. Si rileva inoltre la necessità di opportune precisazioni sul regime linguistico, al fine di tener conto del ruolo delle autorità di vigilanza piuttosto che degli operatori economici nella scelta della lingua per la raccolta delle informazioni.

In merito al controllo dei prodotti nell'Unione (Capo III) si evidenzia una preoccupazione generale per l'impatto dell'approccio seguito (che prevede che la valutazione del rischio sia alla base di ogni attività di controllo da parte delle autorità di vigilanza e che attualmente viene svolta generalmente a conclusione dell'iter amministrativo) che dovrebbe tener conto della diversità di categorie di prodotti interessati, ad esempio dei prodotti destinati ad uso professionale. Per tali prodotti professionali appare inoltre problematico il ruolo attribuito alle autorità di vigilanza, in quanto i destinatari di tali prodotti sono utilizzatori esperti e tenuto conto del rischio di accrescere il fenomeno del contenzioso. Per quanto concerne le disposizioni relative agli atti delegati, occorrerà chiarirne la portata e l'efficacia. Per quanto concerne le disposizioni relative all'azione dell'UE nei confronti di prodotti che presentano un rischio grave, oltre a riscontrare l'esigenza di chiarimenti sulle modalità di definizione delle condizioni ragionevolmente prevedibili, si segnala che le disposizioni concernenti l'esportazione si discostano dal sistema attualmente disciplinato dal Regolamento 765/2008. Si sostengono pienamente, peraltro, relativamente alle disposizioni concernenti la valutazione del rischio, le misure volte a sostenere i processi di innovazione.

In merito al controllo dei prodotti che entrano nell'Unione (Capo IV) si rileva l'esigenza di alcuni chiarimenti e approfondimenti in merito all'impatto delle disposizioni concernenti le importazioni personali e la gestione delle vendite personali online, tenuto conto dei prevedibili aggravati procedurali in termini di valutazione.

In merito allo scambio di informazioni (Capo V) non si ravvisano particolari elementi di criticità.

In merito alla cooperazione (Capo VI), si rileva l'esigenza di chiarire il ruolo, il valore aggiunto e il campo di applicazione dei laboratori di riferimento dell'Unione europea.

In merito al finanziamento (Capo VII) non si ravvisano particolari elementi di criticità

In merito alle disposizioni finali (Capo VIII), si esprime una certa perplessità sulla portata delle disposizioni sanzionatorie che impongono di tener conto delle dimensioni delle imprese. Pur sostenendo in linea di principio l'obiettivo di tutela delle piccole e medie imprese, occorrerà valutare possibili effetti discriminatori nel contesto del regime sanzionatorio.

Impatto del progetto

La presente iniziativa non richiede nuove risorse di bilancio in ambito UE, ma sarà finanziata mediante la redistribuzione delle risorse esistenti. L'incidenza sul bilancio dell'Unione è già prevista in programmi esistenti o in progetti di programmi e rispetta la proposta della Commissione europea relativa al nuovo quadro finanziario pluriennale.

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 e le Amministrazioni pubbliche che svolgono il ruolo delle Autorità di Vigilanza.

In termini di impatto sulla legislazione, molte delle modifiche apportate al quadro legislativo esistente risultano migliorarne la chiarezza e l'attuabilità. Sul piano della certezza giuridica si ritiene pertanto che la proposta possa avere un impatto positivo sugli operatori economici e sulle autorità nazionali che saranno meglio informate in merito ai loro obblighi in materia di attività di vigilanza del mercato. La proposta migliorerà inoltre – quantomeno nelle previsioni della Commissione che saranno oggetto di valutazione - la protezione dei consumatori e degli altri utilizzatori dei prodotti grazie ad una applicazione più efficace delle prescrizioni relative ai prodotti.