



CONFINDUSTRIA

Osservazioni al Pacchetto Merci

Maggio 2018

Position Paper

Sommario

1	Osservazioni generali	2
2	Osservazioni alla proposta di Regolamento sul reciproco riconoscimento	3
2.1	Legittimo motivo di interesse generale (articolo 3, punto 12)	3
2.2	Dichiarazione volontaria di riconoscimento reciproco (articolo 4).....	3
2.3	Valutazione delle merci (articolo 5)	4
2.4	Sospensione temporanea dell'accesso al mercato (articolo 6)	5
2.5	Procedura di risoluzione delle controversie (articolo 8)	5
2.6	Punti di Contatto per i prodotti (articoli 9 e 10)	6
3	Osservazioni alla proposta di Regolamento sulla conformità alla normativa di armonizzazione e sulla sua applicazione (sorveglianza di mercato)	7
3.1	Responsabile dell'UE (articolo 4)	8
3.2	Dichiarazione di conformità (articolo 5)	8
3.3	Punti di Contatto per i prodotti (articolo 6)	9
3.4	Accordi di partenariato per la conformità (articolo 7).....	9
3.5	Protocolli d'intesa con le parti interessate (articolo 8)	10
3.6	Attività e poteri delle autorità di vigilanza del mercato (articoli 12 e 15)	10
3.7	Uso delle informazioni, segreto professionale e commerciale (articolo 16).....	11
3.8	Misure restrittive (articolo 17)	12
3.9	Introduzione di impianti di prova dell'Unione (articolo 20)	12
3.10	Finanziamento e recupero dei costi (articolo 21)	12
3.11	Utilizzo delle prove e dei risultati nelle indagini (articolo 25)	12
3.12	Autorità doganali e di vigilanza del mercato (articoli 26-30).....	13
3.13	Rete dell'Unione per la conformità dei prodotti (articoli 31-34)	14
3.14	Attività di finanziamento (articolo 36)	15
3.15	Sanzioni (articolo 61)	15

1 Osservazioni generali

Confindustria valuta positivamente le iniziative della Commissione volte a dare un impulso concreto alla integrazione del mercato europeo, come la strategia per il mercato unico digitale e quella per il mercato unico, nella cui prospettiva si inserisce anche il “Pacchetto Merci”.

L’integrazione effettiva dei mercati, anche in chiave *smart*, è un passaggio obbligato per consolidare la competitività dell’eurozona in un contesto concorrenziale sempre più globale e fluido.

Oggi le barriere esistenti, tra cittadini, imprese e servizi impediscono all’Europa di cogliere pienamente il potenziale di crescita, anche legato alla digitalizzazione dell’economia, determinando un gap competitivo con le grandi economie mondiali e rallentando la crescita dell’eurozona.

In questo contesto deve essere valutato il c.d. “Pacchetto merci”, un insieme di proposte della Commissione volto a promuovere la piena circolazione dei prodotti in Europa, sia online che offline.

Il mercato interno, che costituisce il 25% del PIL e il 75 % del valore del commercio intra UE, è un *driver* importante per la crescita economica, il cui potenziale di sviluppo deve essere colto sia per consentire alle imprese di espandersi in nuovi mercati sia per facilitare ai consumatori l’accesso ai beni.

La promozione del mercato unico dei prodotti implica la necessità di trovare il giusto equilibrio tra due linee di principio opposte: creare un *level playing field* tra tutti gli operatori europei, emarginando le iniziative di concorrenza sleale e rendendo più efficiente la sorveglianza del mercato e garantire al contempo la libertà d’impresa, sancita anche nell’articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali della UE.

La corretta calibrazione di questi principi è una sfida tanto delicata quanto necessaria per una corretta promozione del mercato dei prodotti e per modernizzare i rapporti economici nell’eurozona a beneficio della sua competitività.

Andando maggiormente nel dettaglio, il Pacchetto Merci vuole superare gli ostacoli che limitano il potenziale del mercato interno dei prodotti, legati a alcune carenze strutturali:

- difficoltà ad applicare pienamente il principio del reciproco riconoscimento ai prodotti che non rientrano nel perimetro delle norme armonizzate dell’UE in materia di sicurezza, istituito con il Regolamento (UE) n. 764/2008;
- un sistema di vigilanza sulla sicurezza dei prodotti non ancora pienamente efficace e coordinato a livello europeo.

Al fine di superare queste criticità la Commissione ha presentato due iniziative legislative: *i*) la Proposta di Regolamento relativo al reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro (COM 2017/796); *ii*) la Proposta di Regolamento che stabilisce norme e procedure per la conformità alla normativa di armonizzazione della UE relativa ai prodotti e per la sua applicazione (COM 2017/795).

2 Osservazioni alla proposta di Regolamento sul reciproco riconoscimento

Confindustria esprime apprezzamento per l'iniziativa legislativa della Commissione volta a rendere più efficace e pervasivo il principio del reciproco riconoscimento, che è un elemento chiave, insieme alla armonizzazione della normativa tecnica, per l'effettiva attuazione del diritto alla libera circolazione dei prodotti, sancito nell'articolo 28 del TFUE.

L'effettiva integrazione del mercato interno implica una ampia armonizzazione sia della regolamentazione e normativa tecnica, che dunque dovrebbe essere il più possibile dettata a livello europeo, sia dei sistemi di certificazione e di riconoscimento dei risultati dei test sulla sicurezza dei prodotti. Una frammentazione nazionale delle regole e procedure determina un appesantimento burocratico per le imprese che operano a livello transnazionale, con allungamento dei tempi e duplicazione degli oneri economici e burocratici.

Di seguito si riportano i commenti alle singole disposizioni della Proposta sul Mutuo riconoscimento.

2.1 Legittimo motivo di interesse generale (articolo 3, punto 12)

La proposta lascia impregiudicato il diritto degli Stati membri di definire divieti e restrizioni all'import, export e al transito delle merci per i motivi enunciati nell'articolo 36 del TFUE (moralità, ordine sicurezza pubblica, tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale) ovvero per altri motivi imperativi di interesse generale. Quest'ultima nozione ha la sua origine nella giurisprudenza europea, di cui vengono citate alcune esemplificazioni nel considerando 4, ed è dunque un concetto fluido; ciò potrebbe determinare nel tempo un ampliamento eccessivo del campo di applicazione delle eccezioni, con uno svuotamento dell'efficacia di tale proposta.

Per questo motivo, riteniamo essenziale definire con chiarezza i motivi di interesse pubblico che costituiscono, se proporzionati e giustificati, un'eccezione all'applicazione del principio del mutuo riconoscimento. A titolo di esempio potrebbero essere adottate delle linee guida che contengano sia una casistica completa dei motivi di interesse generale fino a oggi riscontrati, da aggiornare in base all'evoluzione giurisprudenziale, sia degli orientamenti di maggiore dettaglio sulla nozione stessa e sui criteri di proporzionalità, che giustifichino l'eccezione alla regola generale di mutuo riconoscimento.

La definizione di un quadro di regole stabili e chiare è infatti una preconditione essenziale per consentire alle imprese di programmare la propria strategia di *business* in un contesto certo e trasparente.

2.2 Dichiarazione volontaria di riconoscimento reciproco (articolo 4)

È apprezzabile la possibilità prevista per gli operatori economici di redigere una dichiarazione al fine di dimostrare, alle autorità competenti dello Stato di destinazione, che le merci sono legalmente commercializzate in altro Stato membro. Si tratta di uno strumento di semplificazione importante che, se ben declinato, potrebbe rispondere

all'esigenza delle imprese di accelerare e ridurre gli adempimenti per specifici oneri burocratici.

È particolarmente apprezzabile la possibilità di inserire la dichiarazione sul reciproco riconoscimento nella dichiarazione di conformità UE, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 9.

Tuttavia si ritiene utile specificare il valore giuridico e pratico di tale dichiarazione nonché prevedere la possibilità di integrare la dichiarazione nel caso in cui siano presenti delle informazioni non esatte nella prima stesura.

Il paragrafo 2 stabilisce che gli operatori economici debbano tradurre la dichiarazione nella lingua dello Stato membro di destinazione, se questo non sia tra quelli in cui sia usata una delle lingue ufficiali della UE. Tale onere potrebbe essere gravoso per le PMI, e quindi rappresentare un elemento dissuasivo al ricorso alla autocertificazione. Si dovrebbero prevedere dei sistemi di facilitazione e di mitigazione dei costi per la traduzione nella lingua ufficiale dello Stato di destinazione.

Il paragrafo 6 stabilisce le condizioni per la pubblicazione della dichiarazione sul sito web, tra cui rientrano anche le istruzioni sulle modalità di navigazione all'interno del sito stesso e di accesso alla dichiarazione. Al fine di rendere omogenea la misura e garantire una maggiore trasparenza potrebbe essere indicata la sezione del sito da cui poter accedere alla dichiarazione, che potrebbe essere individuate nella sezione relativa ai dati legali e fiscali del titolare del sito, di solito posti al termine della prima pagina.

Se da una parte si evidenzia l'importanza del carattere volontario di questa dichiarazione, tuttavia il paragrafo 8 sembra attribuire alle autorità competenti il potere di richiedere informazioni in misura eccessivamente ampia e discrezionale agli operatori che non abbiano scelto di fornire tale dichiarazione. A tal proposito, l'articolo 4, paragrafo 8, è troppo generico, al punto che potrebbe essere richiesta "qualunque informazione rilevante" con il rischio di determinare un eccessivo appesantimento burocratico.

2.3 Valutazione delle merci (articolo 5)

L'articolo indica una procedura sufficientemente snella nel caso in cui l'Autorità competente di uno Stato membro abbia dei dubbi su quanto asserito dall'operatore nella dichiarazione di reciproco riconoscimento e nell'ipotesi in cui voglia compiere una valutazione del caso. È particolarmente apprezzabile sia la previsione di attivare una interlocuzione con l'operatore economico, sia l'attribuzione all'autorità competente dell'onere di spiegare nel dettaglio il motivo del rifiuto al riconoscimento reciproco. In particolare tale obbligo di motivazione si configura come meccanismo importante per prevenire rifiuti ingiustificati all'applicazione del principio del riconoscimento reciproco.

Invece nel procedimento di valutazione dovrebbe essere attribuito un maggiore peso ai certificati o elementi di prova rilasciati da un organismo di valutazione della conformità accreditato, ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008. Il riferimento al fatto che le autorità competenti non rifiutano tali certificazioni o elementi appare troppo generico (paragrafo 2), con il rischio di indebolire la validità delle certificazioni e conseguentemente ridurre il ricorso da parte delle imprese.

La proposta assicura anche delle apprezzabili misure volte a garantire la trasparenza delle decisioni amministrative al termine del procedimento di valutazione, prevedendo un sistema di notifica della decisione all'operatore interessato, alla Commissione e agli Stati membri. Infatti la condivisione di tali decisioni potrebbe aumentare la consapevolezza delle criticità regolatorie e delle prassi che impediscono la libera circolazione delle merci nella UE e contribuire a individuare eventuali soluzioni in modo più rapido ed efficace anche, anche attraverso la condivisione delle *best practices*.

2.4 Sospensione temporanea dell'accesso al mercato (articolo 6)

Desti preoccupazione la previsione che attribuisce allo Stato membro il potere di sospendere temporaneamente la messa a disposizione delle merci oggetto di una procedura di valutazione sul principio di mutuo riconoscimento, nei casi in cui: i) il prodotto in condizioni di uso normale presenti un rischio grave, con effetti anche non immediati tale da richiedere un intervento rapido da parte dell'autorità competente; ii) vi sia un divieto di messa in circolazione di quelle merci o tipo di merci per motivi di moralità pubblica o di pubblica sicurezza.

Tale condizioni appaiono formulate in modo troppo generico con il rischio di penalizzare gli operatori economici con una misura sproporzionata - appunto la sospensione dell'accesso al mercato - rispetto alle reali esigenze che non sono oggettivamente verificabili. La proposta dovrebbe indicare nel dettaglio le motivazioni e le condizioni che possano giustificare, in via cautelare, la sospensione della circolazione delle merci, le quali dovrebbero essere basate su criteri obiettivi e oggettivamente verificabili. A tal proposito potrebbe essere elaborata una casistica ampia e dettagliata di tali condizioni che possa costituire un riferimento per gli operatori e gli Stati membri.

D'altronde, la stessa Commissione rileva che, nel caso in cui *"le imprese tentano di avvalersi del principio del reciproco riconoscimento, le autorità nazionali spesso negano l'accesso al mercato a tali prodotti"* (pagina 6). Alla luce di queste prassi, è essenziale arginare una decisione, potenzialmente arbitraria, che limiti l'accesso al mercato in via temporanea e quindi non sulla base di un'istruttoria amministrativa completa e definitiva.

2.5 Procedura di risoluzione delle controversie (articolo 8)

È apprezzabile l'individuazione di uno strumento per la risoluzione delle problematiche relative al mutuo riconoscimento, che la Commissione individua nella rete per la soluzione dei problemi nel mercato interno (Solvit). Tuttavia tale Sistema ha registrato negli anni alcune criticità, soprattutto legate alla scarsa conoscenza di questo strumento e alla eccessiva ampiezza delle finalità per cui viene utilizzato.

In via prioritaria, si ritiene necessario assicurare una maggiore diffusione e visibilità *on the net* dello strumento, al fine di rendere tale opportunità facilmente accessibile a tutti gli operatori economici.

Inoltre, al fine di rafforzare l'efficacia di Solvit, sarebbe opportuno potenziare le risorse destinate al suo funzionamento, migliorare la comunicazione, l'efficienza, il coordinamento e creare un collegamento più forte con gli stakeholder, per accelerare e rendere più efficace la valutazione dei singoli casi. In particolare, per migliorare il servizio

offerto agli operatori, dovrebbero essere approfondite e rese più accessibili le informazioni relative al singolo caso presentato a Solvit, identificate eventuali sovrapposizioni con altre possibili procedure di risoluzione dei problemi e condivise le *best practices*.

Affinché non si verifichi un sovraccarico del sistema, dovrebbe inoltre essere previsto una sorta di “filtro” di valutazione dei casi, utile a dare un ordine di priorità ai casi proposti e dunque fornire risposte in tempi rapidi a quelli più urgenti, anche per evitare che l’attesa della procedura possa paralizzare le attività commerciali rilevanti.

Inoltre, si ritiene fondamentale una maggiore comunicazione tra i diversi centri Solvit affinché vengano eliminate le difformità procedurali.

E anche apprezzabile la previsione dell’intervento della Commissione all’interno della procedura, purché la sua azione venga circoscritta ad un arco temporale ben definito, considerato soprattutto il fatto che già dispone di 3 mesi per valutare la compatibilità della decisione amministrativa con il principio del mutuo riconoscimento. Di conseguenza, dovrebbe essere limitato il periodo di tempo, ora indeterminato, per l’emanazione del parere.

Infine, le imprese dovrebbero avere la facoltà di coinvolgere autonomamente la Commissione nella fase di risoluzione dei problemi e a tal fine dovrebbe essere previsto un canale di interlocuzione semplice e facilmente accessibile, prevedendo eventualmente anche il supporto delle associazioni rappresentative degli interessi delle imprese.

2.6 Punti di Contatto per i prodotti (articoli 9 e 10)

È condivisibile la proposta volta a rafforzare il funzionamento dei Punti di Contatto Nazionale per i prodotti nonché il riferimento allo sportello digitale unico, la cui sinergia dovrebbe semplificare lo scambio di informazioni, anche sulle procedure, tra Stati membri e operatori, nonché semplificare la segnalazione di ostacoli nel mercato interno.

A tal proposito, come sopra evidenziato per il Solvit, gli Stati membri dovrebbero contribuire ad assicurare un’adeguata visibilità dei punti di contatto per i prodotti per garantirne la effettiva operatività.

Tra le informazioni che i punti di contatto devono fornire online, sarebbe importante includere anche quelle relative alle procedure amministrative nazionali richieste per la commercializzazione del prodotto; tali procedure dovrebbero essere semplici, facilmente accessibili agli operatori e non costose.

Al fine di conciliare l’attività dei punti di contatto con le tempistiche dell’attività economica, si ritiene che il termine di 15 giorni per rispondere alla semplice richiesta di informazioni sia piuttosto ampio e che potrebbe essere ridotto a 7 giorni.

3 Osservazioni alla proposta di Regolamento sulla conformità alla normativa di armonizzazione e sulla sua applicazione (sorveglianza di mercato)

La vigilanza del mercato sulla conformità dei prodotti alle regole tecniche è un elemento essenziale per assicurare, non solo, la sicurezza dei prodotti e quindi dei consumatori, ma anche, il rispetto dei principi di leale concorrenza tra gli operatori, perché costituisce un deterrente per il commercio dei prodotti non conformi.

È, quindi, generalmente apprezzabile l'obiettivo della Commissione di rafforzare le misure volte a combattere la commercializzazione di prodotti illegali o non conformi, indispensabili soprattutto nell'ambito del commercio elettronico, il quale, per la sua natura globale e fluida, è spesso il veicolo privilegiato per l'immissione in commercio di prodotti falsi, illegali e non conformi.

Tuttavia, dovrebbe essere valutata l'esclusione di alcune categorie di prodotti dall'ambito di applicazione della proposta, per le loro peculiarità. I prodotti da costruzione, per esempio, hanno la caratteristica di essere inglobati in opere che dovranno avere determinati livelli di prestazione e sicurezza, da cui derivano i requisiti da richiedere ai singoli prodotti, non il contrario. Si tratta di una situazione completamente diversa da quella di altri beni di consumo, anche per quanto riguarda gli utilizzatori che non sono i generici "consumatori" ma i progettisti e le imprese di costruzione.

Pertanto, per queste categorie, sarebbe più utile migliorare la disciplina sulla sorveglianza del mercato svolta da soggetti esperti sui prodotti da costruzione (ex Regolamento n. 305/2011) piuttosto che includere tali prodotti nel Pacchetto Merci. Nel caso in cui questa soluzione non sia percorribile, il legislatore europeo dovrebbe ricomprendere l'intero Regolamento (UE) n. 305/2011 all'interno del Pacchetto Merci. In questo modo verrebbero mantenute l'impostazione e la terminologia specifica del settore delle costruzioni, eventualmente condividendo con altri prodotti le modalità di attuazione della vigilanza sul mercato che in ogni caso, nello specifico settore, dovrebbe essere svolta da soggetti esperti dei prodotti da costruzione.

A tal proposito, è importante sottolineare come l'attività di vigilanza del mercato non possa prescindere dalla disponibilità sia di ampie risorse economiche, sia di strutture adeguate e funzionari competenti per poter essere svolta in modo efficace e tempestivo.

Per questo motivo, ai fini dell'attuazione della proposta, è indispensabile provvedere allo stanziamento di una quota considerevole del *Multi-annual Financial Framework* (MFF) post 2020 da destinare alle autorità nazionali di vigilanza e alla implementazione delle misure di coordinamento delle loro attività a livello UE.

Da un altro lato, desta invece preoccupazione la scelta della Commissione di introdurre nuovi e ampi poteri in capo alle autorità di vigilanza, che non appaiono ben calibrati ai principi di proporzionalità e indipendenza che dovrebbero orientare le attività di queste autorità nei confronti degli operatori.

In via di principio, sarebbe opportuno uniformare il più possibile la *governance* e i poteri delle autorità di vigilanza nei diversi Stati membri al fine di facilitare l'attività di cooperazione e lo scambio di informazione. Solo in questo modo sarà possibile creare una rete di cooperazione veramente incisiva ed efficace a livello transfrontaliero in grado di parlare un linguaggio comune anche con gli operatori.

Tali poteri devono essere sempre proporzionati all'obiettivo perseguito e temperati con il diritto alla libertà d'impresa, sancito a livello europeo. In tal senso, agli operatori dovrebbe essere assicurata una via preferenziale per l'interlocazione anche informale con le autorità nonché una procedura di ricorso avverso le decisioni amministrative che sia snella, veloce, e di semplice accesso.

Inoltre, è di fondamentale importanza assicurare la piena tutela delle informazioni aziendali riservate che, spesso, rappresentano il reale valore economico dell'azienda. Una ingiustificata *disclosure* delle informazioni sensibili rischia di tradursi in un danno irreparabile per gli operatori che potrebbero essere spiazzati sul mercato a causa di una possibile decisione infondata e arbitraria.

Peraltro, bisogna considerare che, solo nel 2016 l'Europa si è dotata di una disciplina comune sulla protezione del *know-how* e delle informazioni commerciali riservate che, tuttavia, definisce un livello di armonizzazione minimo. Infatti, la Direttiva sul *Trade Secret* prevede una serie di eccezioni, di carattere molto ampio e generico, alla tutela delle informazioni aziendali riservate, che rischia di ridurre in modo sostanziale l'effettiva tutela del segreto commerciale. L'obbligo di fornire tali informazioni è giustificabile solo all'interno di un procedimento giudiziario in cui, peraltro, come previsto nella normativa europea e nazionale vigente, devono essere adottate misure specifiche per tutelarne la riservatezza.

Infine, si sottolinea l'importanza delle norme tecniche consensuali come strumento essenziale per il mantenimento ed il rafforzamento del mercato unico nonché il loro ruolo centrale nel garantire chiarezza, trasparenza ed efficacia delle attività di regolamentazione e di sorveglianza del mercato (valutazioni di conformità incluse). Si ritiene dunque opportuno un riferimento più esplicito e strutturato al sistema della normazione europea attraverso un esplicito richiamo, con relative argomentazioni, al Regolamento (UE) n. 1025/2012.

Di seguito si riportano i commenti alle singole misure previste nella proposta di Regolamento sulla vigilanza.

3.1 Responsabile dell'UE (articolo 4)

La proposta introduce la figura del "responsabile delle informazioni di conformità" per i produttori che non siano stabiliti nella UE. È una misura condivisibile per creare una maggiore parità di trattamento tra produttori UE ed extra UE, utile a migliorare l'applicazione delle norme tecniche armonizzate. Per questo motivo sarà importante prevedere misure specifiche per assicurare l'effettivo rispetto di questo obbligo e la sua concreta operatività. La proposta costituisce un passo nella giusta direzione, ma potrebbe essere fatto di più per garantire la vigilanza di mercato su prodotti al di fuori dell'UE che sono direttamente venduti ai consumatori.

3.2 Dichiarazione di conformità (articolo 5)

Il regolamento proposto prevede la pubblicazione della dichiarazione di conformità, laddove sia prevista nelle norme armonizzate, sul sito web del produttore oppure con qualsiasi altro mezzo facilmente accessibile al grande pubblico. Sul punto si rileva che la

dichiarazione di conformità, come anche il marchio CE, non è un'etichetta predisposta per fornire informazioni al consumatore finale, dunque l'obbligo di pubblicazione appare sproporzionato rispetto al fine perseguito e rischia di creare un onere ingiustificato, soprattutto per le PMI.

Inoltre, le autorità nazionali dovrebbero vigilare sulla correttezza di tali dichiarazioni, principalmente per i casi di possibili contraffazioni.

3.3 Punti di Contatto per i prodotti (articolo 6)

I Punti di Contatto per i prodotti, già previsti nel Regolamento che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate regole tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro (Reg. n. 764/2008), rappresentano un elemento importante per la condivisione delle informazioni tra gli operatori che vogliono estendere il proprio business in un altro paese europeo. Pertanto, è apprezzabile la misura volta a estendere le funzioni dei Punti di Contatto, comprendendo anche l'informativa relativa alla normativa di armonizzazione applicabile al prodotto.

Inoltre, come già evidenziato nei commenti alla proposta di Regolamento sul "*Mutuo Riconoscimento*", sarebbe importante che gli Stati membri adottino le misure necessarie per assicurare un'adeguata visibilità dei punti di contatto per i prodotti al fine di garantirne la piena operatività.

Tra le informazioni fornite *on-line* dai punti di contatto, sarebbe importante includere anche quelle relative alle procedure amministrative nazionali richieste per la commercializzazione del prodotto; tali procedure dovrebbero essere semplici, facilmente accessibili agli operatori e non costose.

3.4 Accordi di partenariato per la conformità (articolo 7)

La proposta introduce la possibilità per l'autorità di vigilanza di concludere un accordo di partenariato con un operatore economico, al fine di fornire consulenze e orientamenti in merito alla normativa armonizzata nella UE applicabile ai prodotti per i quali l'operatore è responsabile. In via di principio è condivisibile l'obiettivo perseguito: facilitare lo scambio di informazioni e individuare una guida per le imprese che, spesso, devono muoversi in un contesto di regole frammentato e articolato.

Tuttavia, desta preoccupazioni la scelta di individuare tale guida nella autorità di vigilanza, che appunto dovrebbe intervenire per vigilare sul rispetto delle regole sul mercato e sanzionare gli operatori non conformi. Tale previsione rischia di mettere in pericolo il principio di indipendenza dell'attività delle autorità di vigilanza e creare le precondizioni per un'applicazione delle regole parziale e iniqua; tale pericolo si determinerebbe soprattutto a scapito delle imprese che non sottoscrivano tali accordi, per i quali è prevista anche una forma di corrispettivo in forma di restituzione delle spese.

Inoltre, tale previsione rischia di compromettere l'attività delle imprese di consulenza attive in questo settore, che si troverebbero spiazzate rispetto ai servizi di consulenza offerti dallo stesso soggetto deputato a vigilare.

In sostanza, riteniamo che tale proposta comporti un concreto rischio di contaminazione di poteri e funzioni tra soggetti vigilati e vigilanti, con uno svuotamento del principio di indipendenza e imparzialità su cui si fonda l'attività delle autorità di vigilanza (richiamata peraltro nell'art. 12, par. 5 della proposta).

In via alternativa e residuale, si potrebbe prevedere la possibilità per le autorità di vigilanza di stipulare degli accordi di partenariato con le associazioni di categoria delle imprese interessate, in modo da mitigare i rischi sopra citati con i benefici relativi alla individuazione di un soggetto autorevole con competenze specifiche in tema di conformità.

3.5 Protocolli d'intesa con le parti interessate (articolo 8)

La proposta introduce la possibilità per le autorità di vigilanza di concludere protocolli d'intesa con le imprese, con le loro associazioni rappresentative o con gli utilizzatori finali per la realizzazione o il finanziamento di attività congiunte volte a individuare i casi di non conformità o a promuovere la conformità in determinate aree geografiche o di categorie specifiche di prodotti.

Sul punto si confermano le stesse perplessità espresse nel punto precedente relativo agli accordi di partenariato, perché tale previsione rischia di minare i principi di indipendenza e autonomia che devono orientare il funzionamento e l'attività delle autorità di vigilanza.

Ciò non preclude la possibilità per le autorità di vigilanza di svolgere un'attività di informazione sulle regole del mercato e degli adempimenti burocratici e economici che le imprese devono ottemperare per la conformità dei prodotti, attraverso per esempio l'emanazione di linee guida e di vademecum che possano aiutare tutte le imprese a orientarsi in uno specifico settore.

3.6 Attività e poteri delle autorità di vigilanza del mercato (articoli 12 e 15)

Un'efficace attività di sorveglianza del mercato transfrontaliero per bloccare i prodotti illegali o non conformi non può prescindere dalla attribuzione di specifici poteri alle autorità di vigilanza, funzionali a rendere la loro attività efficace e incisiva. La dimensione europea del mercato rende necessario compiere una armonizzazione dei poteri e della *governance* delle autorità, importante per rafforzare l'efficienza, la trasparenza dell'operato nonché la loro cooperazione.

Tuttavia tali poteri devono essere proporzionati allo scopo perseguito e non devono essere eccessivamente invasivi nell'attività delle imprese. A tal proposito, l'adozione di uniformi sistemi di ricorso contro le decisioni amministrative nazionali, snelli, facilmente accessibili anche alle PMI e la cui tempistica sia conciliabile con l'attività economica costituirebbero un elemento inibitorio all'adozione di decisioni sproporzionate o superficiali.

Inoltre, nell'ambito dei procedimenti amministrativi dovrebbe essere garantita la tutela delle informazioni aziendali riservate, indispensabile per assicurare la competitività dell'impresa nel mercato europeo.

In particolare destano preoccupazioni le seguenti misure che appaiono sproporzionate o troppo invasive:

- il potere di effettuare controlli sulle procedure interne delle aziende (articolo 14, paragrafo 3, punto b) è eccessivo: le autorità di vigilanza non dovrebbero interferire nelle procedure aziendali interne di conformità, la cui organizzazione rientra nelle scelte di *business* dell'attività di impresa.
- Il potere di obbligare qualsiasi rappresentante o membro del personale dell'operatore economico a fornire spiegazioni su fatti, informazioni o documenti relativi all'oggetto dell'ispezione e registrarne le risposte è eccessivamente ampio e vago (articolo 14, paragrafo 3, punto e, numero 3) e non sufficientemente motivato; sarebbe opportuno delimitare nel dettaglio i casi specifici, di effettiva gravità, che possano giustificare il ricorso a tale potere facendo sempre salve le informazioni sensibili e riservate.
- Si esprime particolare preoccupazione per l'attribuzione alle autorità del potere di prelevare gratuitamente campioni di prodotti al fine di rilevare i casi di non conformità e raccogliere prove (articolo 14, par. 3 punto f); tale misura, nel caso di prodotti costosi, rischia di creare un danno all'attività economica dell'impresa, soprattutto quando il prodotto finisca per essere valutato conforme ovvero la non conformità sia riscontrata in elementi collaterali, come errori di lieve entità nella documentazione. È questa una misura sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito.
- Il potere di vietare la messa a disposizione di prodotti sul mercato o di ritirare, richiamare o distruggere prodotti qualora gli operatori economici non forniscano le informazioni richieste dall'autorità di vigilanza del mercato deve essere dettagliatamente specificato e meglio circoscritto, con l'indicazione per esempio, del numero e della tipologia di richieste inevase che possa far scattare questa sanzione; inoltre dovrebbe essere previsto un preavviso di tale decisione di almeno 15 giorni (art. 14 par. 3 lett. k).
- Il potere di disporre la restituzione dei profitti ottenuti nella vendita di prodotti non conformi, implica la tenuta di chiare scritture contabili, di difficile realizzazione nel caso di attività illegale. Dovrebbe essere dunque previsto un sistema sanzionatorio alternativo e uniforme nei diversi paesi UE (art. (art. 14 par. 3 lett. m).
- Infine si segnala che i rapporti di prova o certificati di conformità rilasciati da un organismo accreditato di valutazione debbano avere un ruolo rilevante nella costruzione degli elementi di prova; in tal senso la dizione per cui "*le autorità tengono debitamente conto di tali rapporti o certificati*" appare troppo generica e vaga.

3.7 Uso delle informazioni, segreto professionale e commerciale (articolo 16)

Desti preoccupazione la scarsa tutela che questa iniziativa legislativa riserva alle informazioni aziendali riservate, soprattutto rispetto alla priorità di dare a queste la massima pubblicità per proteggere gli interessi dei consumatori.

È indispensabile contemperare l'esigenza di tutelare i consumatori con quella di proteggere l'attività di *business*, soprattutto in pendenza di un procedimento amministrativo volto a accertare la conformità dei prodotti e l'eventuale entità delle violazioni di norme tecniche.

Sul punto si richiama quanto già espresso nella premessa del documento e si sottolinea l'esigenza di assicurare una tutela stringente delle informazioni aziendali riservate,

specialmente quando si tratti di società quotate nei mercati regolamentati. Queste infatti sono soggette a una disciplina rigorosa sull'accesso e utilizzo delle informazioni *price sensitive*, volta ad impedirne un utilizzo improprio, creando turbativa sui mercati finanziari. Inoltre, lo scambio di informazioni tra le autorità sia nell'UE che con Paesi terzi (articoli 34-35) dovrebbe essere possibile solo quando necessario e proporzionato agli obiettivi.

3.8 Misure restrittive (articolo 17)

È importante che le misure restrittive siano proporzionate e motivate (paragrafo 1) e che l'operatore sia informato dei mezzi di ricorso esperibili, affinché disponga di tutte le informazioni utili a valutare i rischi e le opportunità.

3.9 Introduzione di impianti di prova dell'Unione (articolo 20)

La possibilità che la Commissione designi impianti di prova dell'Unione è una previsione positiva che può favorire un migliore utilizzo delle strutture esistenti.

È di fondamentale importanza che il regolamento preveda, in maniera netta, l'obbligo per le autorità di vigilanza di riconoscere i risultati dei test ottenuti da qualsiasi impianto di prova accreditato nell'UE. In caso contrario, infatti, le imprese potrebbero vedersi costrette a ripetere il test con un aggravio ingiustificato degli oneri economici e burocratici.

Per quanto riguarda il compito degli impianti di prova di sviluppare nuove tecniche e metodi di analisi (paragrafo 4, lettera d) si propone innanzitutto che queste vengano adottate in maniera uniforme nel territorio dell'Unione nonché il coinvolgimento dei produttori.

3.10 Finanziamento e recupero dei costi (articolo 21)

È importante che il pagamento degli oneri previsti rimanga circoscritto solo ai casi in cui si accerti definitivamente la non conformità del prodotto, e non si estenda anche a quelli in cui sia aperta un procedura di valutazione che termini con una dichiarazione di conformità.

3.11 Utilizzo delle prove e dei risultati nelle indagini (articolo 25)

L' idoneità di qualunque informazione, documento e dichiarazione a costituire un mezzo di prova appare eccessivamente ampia e generica. Gli elementi da utilizzare come prova dovrebbero essere declinati in maniera precisa anche al fine di garantire il principio della certezza del diritto.

Quanto previsto al paragrafo 3, in base al quale la decisione di un'autorità di vigilanza che dichiari un prodotto non conforme valga anche per le autorità degli altri Stati membri, salvo prova contraria, potrebbe comportare un meccanismo automatico sproporzionato.

Dovrebbe invece essere previsto una sorta di dialogo preventivo tra le varie autorità, in modo da favorire un sistema di cooperazione piuttosto che la mutazione *sic et*

simpliciter della decisione. Un meccanismo del genere potrebbe, per esempio, essere incluso nella rete dell'Unione per la conformità dei prodotti, e servirebbe anche a convergere verso modalità analoghe di valutazione. Sarebbe utile prevedere anche un meccanismo di dialogo strutturato tra gli operatori.

3.12 Autorità doganali e di vigilanza del mercato (articoli 26-30)

Il Capo VII (Prodotti che entrano nel mercato dell'Unione) viene illustrato, sotto il profilo delle finalità e dei metodi, nelle pagine 13 e 14 della Relazione. Al di là dell'enunciazione dei principi generali che comunque governano l'attività doganale (analisi dei rischi, controlli adeguati, etc.) si prevedono tre casi di sospensione dell'immissione in libera pratica, con conseguenze evidentemente molto significative sull'attività degli operatori. I primi due, meccanici e formali, possono essere considerati accettabili, purché sia poi prevista la possibilità di svincolare, una volta ottenute le informazioni o effettuati gli adeguamenti richiesti, con immediatezza i prodotti per i quali sia stata decisa la sospensione. Il terzo criterio, invece, merita un'attenta perimetrazione, agganciandosi a valutazioni difficilmente prevedibili: infatti, la locuzione "*aver motivo di ritenere*" riferita all'immissione sul mercato in conformità delle prescrizioni, lascerebbe margini discrezionali troppo ampi ai funzionari doganali, innescando la concreta possibilità di comportamenti totalmente difforni tra una dogana e l'altra, non solo dell'Unione ma anche all'interno dello stesso Stato membro.

Le indicazioni della relazione trovano, poi, la loro manifestazione normativa nell'articolo 27 della proposta, laddove, proprio al punto e), i margini di intervento vengono ulteriormente estesi facendo riferimento a "*qualsiasi altra ragione*", rendendo di fatto impossibile una previsione ragionevolmente certa dell'esito delle dichiarazioni di immissione in libera pratica.

Tale previsione è oltretutto resa ancora più incerta da quanto disposto dall'articolo 28, primo periodo, lettera b), laddove si stabilisce che le autorità di vigilanza potranno comunicare alle autorità doganali che il prodotto, al contrario di quanto sospettato dalla dogana competente, sia conforme (rimuovendo, di conseguenza, la sospensione) ma senza che, per tale decisione siano stabiliti termini certi (non applicandosi, in questo caso, se non residualmente, il termine di cinque giorni e il silenzio-assenso di cui alla precedente lettera a)): infatti, se l'autorità di vigilanza, a seguito di un intervento sulla base del paragrafo 1, lettera e) del precedente articolo 27, dovesse richiedere di mantenere la sospensione, non sono fissati i termini per il rilascio delle merci.

Inoltre, la limitazione all'effetto liberatorio del silenzio-assenso di cui all'ultimo periodo, non pare accettabile: l'operatore, subita la sospensione e avendo ottenuto il rilascio della merce, dovrà ancora considerarsi soggetto a vigilanza, producendo ulteriore incertezza e l'assunzione di rischi non controllabili.

L'articolo 30 disciplina il "*Rifiuto dell'immissione in libera pratica*" ossia l'impossibilità, di fatto, di commercializzare il prodotto nel territorio dell'Unione senza vincoli doganali. Ma, al paragrafo 2 dell'articolo 30, viene anche introdotto l'obbligo, immotivato alla luce del sistema informativo doganale unionale, di apporre su tutta la documentazione commerciale e di accompagnamento, indicazioni relative alla non conformità e il divieto stesso di immissione in libera pratica.

Tale prescrizione dovrebbe essere riferita esclusivamente alla possibilità di cui al paragrafo 3, ossia al caso di assoggettamento del prodotto ad altro regime (dunque, ad un regime speciale) e solo, in realtà, al caso in cui il prodotto sia spedito in transito esterno ad altra dogana unionale. E anche tale previsione appare sostanzialmente inutile ed eccessivamente onerosa, essendo perfettamente sufficiente che, nella dichiarazione per tale diverso regime, sia riportato un codice o un'altra informazione che evidenzia alle altre dogane o agli altri funzionari addetti ai controlli per i diversi regimi, la condizione di non conformità e/o pericolosità.

L'apposizione di tale "segnalazione" sulla documentazione commerciale e di trasporto (rafforzata dalla locuzione "*e in qualsiasi altro documento di accompagnamento pertinente*" di cui ai paragrafi 1 e 2 dell'articolo 30) oltre ad essere in qualche caso estremamente onerosa, comporterebbe una difficoltà nella commercializzazione dei prodotti in altri Paesi, al di fuori dell'Unione, nei quali la normativa di armonizzazione potrebbe essere completamente diversa.

Al riguardo, pertanto, sarebbe opportuno limitarsi esclusivamente a riportare la pericolosità o la non conformità dei prodotti sui documenti doganali (dichiarazioni doganali) e nel sistema informatico doganale.

All'articolo 29 vengono poi dettate norme specifiche per gli operatori economici autorizzati (AEO): al di là del fatto, certamente condivisibile, di riconoscere agli AEO uno status "speciale" (come detto anche nella Relazione), va osservato che gli unici benefici previsti sono quelli di cui al paragrafo 1 (priorità di trattamento) e al paragrafo 2 (luogo diverso per l'effettuazione dei controlli). Benefici certamente di grande importanza, ma che subiscono una limitazione nella procedura, al momento indefinita, del dialogo tra AEO e autorità di vigilanza, la quale dovrebbe decidere sulla richiesta di immissione in libera pratica così come per l'individuazione del luogo di controllo diverso dalla dogana, non introducendo peraltro termini precisi per il rilascio delle autorizzazioni.

3.13 Rete dell'Unione per la conformità dei prodotti (articoli 31-34)

È apprezzabile l'istituzione dei gruppi di coordinamento amministrativo che possono essere uno strumento utile per un'effettiva cooperazione amministrativa. In particolare è apprezzabile la possibilità che vi partecipino anche le associazioni di categoria, in merito alle quali si propone di rendere strutturale e permanente la loro presenza.

Sono inoltre da valutare positivamente i compiti affidati alla Commissione di organizzare valutazioni *inter pares*, programmi comuni di formazione e scambi di personale tra autorità di vigilanza del mercato, eventualmente anche con le autorità di vigilanza del mercato di paesi terzi o con organizzazioni internazionali (articolo 33, paragrafo 1, lettera j) utili a una maggiore armonizzazione, nonché di formulare orientamenti, raccomandazioni e individuare le migliori pratiche al fine di promuovere un'applicazione coerente del Regolamento (lettera m).

È inoltre apprezzabile la creazione di un sistema di raccolta di informazioni su questioni relative all'applicazione della normativa di armonizzazione della Unione. In particolare si ritiene che le informazioni che le autorità di vigilanza sono tenute ad inserire nel sistema di informazione e comunicazione siano uno strumento utile per gli operatori economici per agire in conformità alle regole (articolo 34).

3.14 Attività di finanziamento (articolo 36)

È apprezzabile la disposizione sul finanziamento del Sistema di informazione e comunicazione da parte dell'Unione. È importante assicurare che lo stanziamento di bilancio sia abbastanza capiente da soddisfare tutte le attività richiamate al paragrafo 2. Inoltre, tale stanziamento dovrebbe essere determinato, non solo entro i limiti del quadro finanziario in vigore ma anche, pro futuro, dei quadri finanziari che verranno.

3.15 Sanzioni (articolo 61)

È apprezzabile il richiamo alla efficacia, dissuasività e proporzionalità delle sanzioni, nonché l'individuazione di specifici criteri per la determinazione della sanzione che deve essere declinata sul singolo caso, come: la situazione finanziaria delle PMI; la natura, la gravità e la durata della non conformità; la considerazione del danno causato agli utilizzatori finali; il carattere doloso o colposo della violazione; il grado di collaborazione che l'operatore economico ha fornito all'autorità di vigilanza nel corso della valutazione.

Al contrario, si ritiene irragionevole la possibilità di comminare sanzioni per il semplice fatto che l'operatore economico non cooperi o rifiuti di cooperare durante i controlli e l'attività di vigilanza del mercato, così come previsto al paragrafo 5.