



CONFINDUSTRIA

Proposta di Regolamento sulla sicurezza generale dei prodotti

Position Paper

8 settembre 2021



| | | |
|-----|--|---|
| 1 | Premessa | 2 |
| 2 | Osservazioni generali | 2 |
| 3 | Osservazioni di dettaglio | 3 |
| 3.1 | Capo I - Disposizioni generali (artt. 1- 4) | 3 |
| 3.2 | Capo II – Requisiti di sicurezza (artt. 5-7) | 4 |
| 3.3 | Capo III – Obblighi per gli operatori economici (artt. 8 - 19) | 4 |
| 3.4 | Capo VI – Sistema di allarme rapido Safety Gate (artt. 23-25) | 5 |
| 3.5 | Capo XI – Disposizioni finali (artt. 39 – 47) | 5 |

1 Premessa

La Commissione europea con la proposta di Regolamento sulla sicurezza generale dei prodotti (COM 346/2021) si propone di rivedere la disciplina dettata con la Direttiva n. 95/2001.

Al pari di quest'ultima, la nuova proposta di Regolamento reca una disciplina orizzontale per garantire che i prodotti immessi sul mercato siano sicuri, attraverso la previsione di un obbligo generale di sicurezza e di valutazione di conformità in capo ai produttori e di altri obblighi di informazione e controllo in capo a produttori e distributori. A fronte di tali obblighi, la normativa UE attribuisce agli SM un ampio potere di vigilanza e un sistema per lo scambio di informazioni utili a rafforzare l'attività di enforcement.

Con questa iniziativa, la Commissione vuole promuovere una massima armonizzazione ma e aggiornare il quadro normativo per tenere conto, tra le altre cose, dei rischi connessi alla sicurezza informatica (prodotti basati su nuove tecnologie) e alla vendita online dei prodotti, attraverso un capo dedicato al ruolo dei marketplace.

In via generale, lo strumento legislativo del Regolamento è ritenuto necessario per ridurre i conflitti giurisdizionali e raggiungere l'obiettivo di migliorare l'applicazione e il rispetto della legislazione europea, garantendo la coerenza nell'attuazione del suo quadro legislativo di vigilanza del mercato per i prodotti armonizzati, laddove lo strumento giuridico applicabile è anche un regolamento (Reg. (UE) 2019/1020).

Nella proposta di Regolamento, i poteri di esecuzione in capo alle autorità di regolamentazione sono ampliati attraverso livelli di ammende più elevate.

Gli SM inoltre sono obbligati ad introdurre nuovi requisiti per sanzioni dissuasive, effettive e proporzionate, in caso di mancato rispetto. L'importo massimo di queste sanzioni sarà di almeno il 4% del fatturato annuo dell'operatore economico o del mercato online nello Stato membro o negli Stati membri interessati in cui si è verificata l'inadempienza.

2 Osservazioni generali

In via generale, la proposta di Regolamento introduce nuovi e stringenti obblighi per gli operatori economici, alcuni dei quali hanno un forte impatto sull'organizzazione e attività d'impresa con oneri economici e burocratici difficilmente sostenibili, soprattutto per le PMI.

L'approccio trasversale tale per cui la normativa si applicherebbe a tutti i prodotti che non siano oggetto di una disciplina specifica, senza alcuna distinzione tra tipologie di prodotto e valutazioni connesse alla natura del prodotto e al suo utilizzo ordinario, rischia di essere eccessivamente penalizzante per alcuni settori caratterizzati da una produzione semplice e intrinsecamente sicura (per es. libro e periodici cartacei, non per bambini). Inoltre, il carattere generale della normativa, che si applicherebbe laddove non vi sia una normativa specifica, appare illogico, perché estende a tutti i prodotti complicati meccanismi sulla sicurezza che dovrebbero essere riservati ai prodotti specifici e con regole ad hoc.

Inoltre, molte previsioni appaiono generiche e vaghe (per citare alcuni esempi: definizione di operatore economico, prodotto sicuro, presunzione di sicurezza, vendita a distanza) con il rischio di creare incertezze per gli operatori economici e difformità di interpretazioni e applicazioni negli Stati membri, inficiando l'obiettivo della massima armonizzazione.

In aggiunta, le nuove sanzioni, anch'esse poco chiare, appaiono eccessivamente severe e sproporzionate; di contro non sono previste misure adeguate utili a sostenere le imprese a adeguarsi a tali nuovi oneri.

3 Osservazioni di dettaglio

3.1 Capo I - Disposizioni generali (artt. 1- 4)

Questo capo definisce il campo di applicazione ed i termini principali utilizzati nella proposta di Regolamento. Ai sensi degli articoli 2 e 3, l'ambito di applicazione risulta troppo generico ed eccessivamente trasversale. In particolare, la definizione di prodotto (*"qualsiasi elemento, interconnesso o meno ad altri elementi (...)"*) sembrerebbe applicabile a qualsiasi tipologia di prodotti di consumo immessi o messi a disposizione sul mercato (ex art. 1), senza alcun tipo di distinzione.

Anche la **classificazione di pericolosità** appare critica: le definizioni di prodotti sicuri (art. 3.2) e pericolosi (art. 3.3) appaiono eccessivamente generiche comportando una **distinzione** eccessivamente vacua tra **prodotto sicuro e pericoloso**, che non consente di tener conto dei prodotti che, per loro natura, potrebbero essere considerati non sicuri, pur essendone consentita la vendita e l'utilizzo da parte dei consumatori.

Quanto rilevato potrebbe comportare dei problemi all'interno del mercato UE, posto che l'art. 5 del Regolamento dispone, in maniera eccessivamente sintetica, che solo i prodotti considerati sicuri potranno essere immessi sul mercato.

Pertanto, occorrerebbe una descrizione più dettagliata non solo della definizione di **prodotto sicuro** (posta anche l'eccessiva genericità del successivo art. 6 sulla presunzione di sicurezza) ma soprattutto sarebbe necessaria una descrizione più analitica e puntuale dei criteri secondo i quali un prodotto dovrà intendersi come pericoloso.

Tale necessità si evince anche da quanto la proposta di Regolamento dispone in merito alle **vendite a distanza**. Sul punto, infatti, l'art. 4 dovrebbe fornire una guida per l'individuazione dei criteri in virtù dei quali i prodotti sarebbero idonei alla vendita ai consumatori, ma la stessa norma evidenzia che i criteri ivi riportati sarebbero "non esaustivi" e, anche in questo caso, si lascerebbe ampio margine di interpretazione, **con rischio di applicazione non uniforme della norma nel territorio UE**.

Un ulteriore elemento di criticità riguarda la **definizione di operatore economico** ex art. 3 della Proposta, in base al quale questi è *"il fabbricante, il rappresentante autorizzato, l'importatore o il distributore, il fornitore di servizi di logistica o qualsiasi altra persona fisica o giuridica soggetta ad obblighi in relazione alla fabbricazione dei prodotti, la loro messa a disposizione sul mercato in conformità del presente regolamento"*. Tale definizione oltre ad essere eccessivamente ampia, potrebbe comportare una serie di problemi relativa agli obblighi che vengono imposti ai menzionati operatori, in particolare, agli obblighi riportati al Capitolo III del Regolamento (vedi paragrafo 3.3.).

3.2 Capo II – Requisiti di sicurezza (artt. 5-7)

Questo capitolo introduce il requisito generale di sicurezza ed aggiorna gli aspetti per valutare la sicurezza dei prodotti, in maniera eccessivamente sintetica e generica. Tale genericità, in combinazione con l'approccio trasversale, per il quale non si tiene conto della specificità dei settori caratterizzati da una produzione semplice e intrinsecamente sicura, rischia di creare un quadro normativo di difficile applicazione e soggetto a interpretazioni divergenti.

3.3 Capo III – Obblighi per gli operatori economici (artt. 8 - 19)

Il Capo III della proposta in esame stabilisce gli obblighi per gli operatori economici, definiti in modo eccessivamente ampio.

Sebbene abbia senso imporre ai produttori taluni obblighi, tali da poter garantire il monitoraggio dei prodotti difettosi sul mercato (art. 8), non sarebbe opportuno che i medesimi obblighi vengano imposti anche agli altri soggetti coinvolti nella filiera distributiva (si pensi, ad esempio, che in virtù di quanto stabilito all'art. 40, sembrerebbe – se ben compreso - che tutti gli operatori economici sarebbero soggetti all'applicazione delle penali in caso di violazione del Regolamento, condizione che potrebbe risultare eccessivamente gravosa e, in taluni casi, anche ingiusta). Infatti, questi ulteriori soggetti potrebbero non essere messi nella condizione, da parte dei produttori, di poter verificare la sicurezza dei prodotti che verranno immessi sul mercato.

Sarebbe pertanto opportuno che, con riferimento agli operatori economici diversi dai produttori, fosse previsto:

- a. da un lato, una garanzia, da parte dei produttori, circa la sicurezza dei prodotti;
- b. dall'altro, che tali soggetti collaborino con i produttori per il monitoraggio di eventuali prodotti difettosi sul mercato, senza però incorrere in profili di responsabilità nel caso di prodotti che, una volta immessi sul mercato, dovessero rivelarsi non sicuri.

Si rileva dunque eccessiva ampiezza e genericità in merito gli obblighi previsti in capo agli stessi operatori economici, lasciando spazio a libere interpretazioni, in danno sia agli operatori che ai consumatori nonché all'obiettivo di uniformità normativa.

In particolare, risultano critici gli obblighi in capo ai fabbricanti di: predisporre e conservare per dieci anni la documentazione tecnica che descriva i prodotti, le loro caratteristiche e modalità di lavorazione, riportando anche l'analisi connessa ai rischi derivanti dall'utilizzo del prodotto; di apporre sui prodotti un numero di tipo, lotto, serie o altro elemento utile a identificare i prodotti (non tutte le tipologie di produzione usano questa suddivisione, come quella editoriale); di conservare un registro dei reclami (art. 8).

Sono emerse criticità anche in merito l'articolo 12, relativo l'**applicazione degli obblighi dei produttori anche agli operatori** che abbiano apportato una modifica sostanziale al prodotto. Occorre definire con maggiore dettaglio cosa si intende per modifica sostanziale e il pericolo connesso per consentire agli operatori di lavorare in un contesto certo. Si potrebbe specificare che la modifica al prodotto sia sostanziale quando implichi il passaggio da prodotto sicuro a prodotto difettoso.

Si esprimono forti perplessità anche in relazione agli **stringenti obblighi di cooperazione** tra le autorità di vigilanza e gli operatori economici previsti nell'articolo 14 e al potere della Commissione di imporre misure per la tracciabilità di alcune categorie di prodotti ex articolo 17. Tali previsioni implicano oneri burocratici e economici particolarmente gravosi per le imprese, soprattutto PMI, che dovrebbero essere valutati con attenzione in relazione all'obiettivo perseguito.

3.4 Capo VI – Sistema di allarme rapido Safety Gate (artt. 23-25)

Il Capo IV stabilisce il principio per lo scambio di informazioni in caso di prodotto pericoloso e modifica il nome del sistema RAPEX in *Safety Gate*, mantenendo le stesse caratteristiche del sistema.

Per quanto sia importante un sistema efficace per lo scambio di informazioni rapido tra gli SM, le autorità di vigilanza e gli operatori economici, il sistema delineato potrebbe essere più chiaro. In particolare, l'articolo 25 prevede che la Commissione consenta a tutti gli operatori di fornire informazioni tramite l'apposito portale web, tuttavia non è chiaro in che termini e modalità sussista un obbligo in capo a tali soggetti di "alimentare" il portale. Il paragrafo 2 dell'art. 25 attribuisce alla Commissione il compito di redigere gli orientamenti per l'attuazione pratica del *Safety Business Gateway*; sarà opportuno il coinvolgimento degli stakeholder per predisporre un sistema facilmente fruibile. Anche ai fini dell'applicazione di tali disposizioni sarà utile tracciare una netta distinzione produttori e gli altri operatori economici.

3.5 Capo XI – Disposizioni finali (artt. 39 – 47)

Il Capo in esame stabilisce il sistema sanzionatorio, riconoscendo la competenza degli Stati membri alla loro applicazione attraverso la menzione di principi guida (i criteri per fissare le sanzioni, i tipi di infrazioni da sanzionare, i criteri sui massimali, la possibilità di infliggere penalità di mora, etc.).

A tal riguardo le indicazioni che vengono fornite agli SM circa le modalità di intervento nel caso in cui i prodotti immessi sul mercato si rivelino difettosi, appaiono generiche. In particolare, tale contenuto non crea modalità uniformi di intervento all'interno degli SM e di conseguenza lascia ampi margini discrezionali di intervento.

In particolare, l'articolo 40, paragrafo 4, in cui viene individuato il tetto massimo del 4% sul fatturato dell'operatore economico, per le penali da applicare a chi viola la normativa europea, è un esempio della genericità che caratterizza queste norme. Non si comprende su quale porzione di fatturato venga calcolata tale percentuale, se sul fatturato totale oppure limitatamente a quanto ricavato dalla vendita del prodotto difettoso. In merito il primo caso, questo risulterebbe estremamente penalizzante. Appare particolarmente critica la possibilità per ciascuno SM di applicare regole diverse, creando disparità nei diversi paesi a svantaggio degli operatori e del principio di integrazione del mercato unico.