

Bruxelles, 19.12.2017
SWD(2017) 477 final

PACCHETTO MERCI

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

CONSULTAZIONE DEI PORTATORI DI INTERESSI - RELAZIONE DI SINTESI

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

relativo al reciproco riconoscimento delle merci

{COM(2017) 796 final} - {SWD(2017) 471 final} - {SWD(2017) 472 final} -
{SWD(2017) 475 final} - {SWD(2017) 476 final}

Indice

1.	OBIETTIVI DELLA CONSULTAZIONE.....	2
1.1.	Metodi e strumenti di consultazione	2
2.	RISULTATI DELLE ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE	2
2.1.	Riunioni del comitato consultivo sul reciproco riconoscimento	2
2.2.	Conferenza dei portatori di interessi del 17 giugno 2016	3
2.3.	Consultazione pubblica	3
2.3.1.	Opinione dei portatori di interessi sul reciproco riconoscimento e sulle sue potenziali carenze	3
2.3.2.	Funzionamento del regolamento sul reciproco riconoscimento.....	4
2.3.3.	Valutazione della comunicazione quando è utilizzato il reciproco riconoscimento	5
2.3.4.	Priorità per il miglioramento del reciproco riconoscimento	5
2.3.5.	Opzioni	5
2.4.	Sondaggi condotti da contraenti esterni	5
2.5.	Altri contributi ricevuti (documenti di sintesi o e-mail)	6
3.	FEEDBACK AI PORTATORI DI INTERESSI.....	7

1. OBIETTIVI DELLA CONSULTAZIONE

La "Strategia per il mercato unico" [COM(2015) 550 del 28 ottobre 2015] evidenzia la necessità di rafforzare il mercato unico delle merci nell'ambito del reciproco riconoscimento. Il principio del reciproco riconoscimento consente ai prodotti legalmente commercializzati in uno Stato membro e non soggetti alla normativa di armonizzazione europea di godere del diritto di libera circolazione pur non essendo conformi alle regole tecniche nazionali dello Stato membro di destinazione. Tale principio non è tuttavia ancora sfruttato al massimo del suo potenziale, come indicato in una recente valutazione.

Al fine di migliorare l'applicazione del principio, la Commissione presenterà un piano d'azione a livello dell'UE volto a sensibilizzare in merito, con particolare attenzione ai settori problematici. La Commissione valuterà anche la necessità di una revisione del regolamento (CE) n. 764/2008 per garantire una migliore applicazione da parte delle imprese e delle autorità nazionali. L'obiettivo della consultazione era quindi raccogliere i pareri dei portatori di interessi in merito all'attuale e futura applicazione del reciproco riconoscimento.

1.1. Metodi e strumenti di consultazione

I **membri del comitato consultivo sul reciproco riconoscimento**¹ sono stati invitati a fornire feedback nel corso delle ultime riunioni del **2 dicembre 2015** e **25 ottobre 2016**.

Una **consultazione pubblica in tutte le lingue ufficiali dell'UE** è stata lanciata su un apposito sito web su *Europa* tra giugno e settembre 2016.

La consultazione pubblica è stata integrata da una **conferenza dei portatori di interessi** organizzata dalla Commissione il **17 giugno 2016**.

2. RISULTATI DELLE ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE

2.1. Riunioni del comitato consultivo sul reciproco riconoscimento

Il 2 dicembre 2015 e il 25 ottobre 2016 si sono tenute, rispettivamente, la settima e l'ottava riunione del comitato consultivo sul reciproco riconoscimento. I membri del comitato sono rappresentanti degli Stati membri che si occupano di questioni relative al reciproco riconoscimento. La Commissione ha presentato idee per promuovere la sensibilizzazione in merito al reciproco riconoscimento (ben accolte dagli Stati membri), un'analisi preliminare dei principali problemi causati dal suo funzionamento non ottimale e opzioni preliminari volte al miglioramento di tale principio, chiedendo un feedback alle delegazioni.

Per quanto riguarda la possibile introduzione di una dichiarazione di conformità, alcuni Stati membri hanno sottolineato il potenziale onere amministrativo a carico degli operatori economici seppur riconoscendo che tale dichiarazione faciliterebbe i loro compiti.

La Commissione ha anche presentato opzioni intese a incoraggiare le autorità nazionali ad adempiere l'obbligo di notificare le decisioni amministrative che negano o limitano il reciproco riconoscimento, quali una maggiore trasparenza, l'utilizzo di uno strumento

¹ I membri di tale comitato sono le autorità nazionali responsabili del reciproco riconoscimento nei 28 Stati membri e in Islanda, Liechtenstein, Norvegia, Svizzera e Turchia. I rappresentanti di parti terze o altri esperti possono essere invitati a partecipare su temi specifici, caso per caso.

informatico e la possibilità di creare un nuovo meccanismo accelerato che costituirebbe un'alternativa alle lunghe e costose procedure giudiziarie attualmente disponibili.

Molti Stati membri si sono opposti alla possibilità di un sistema di autorizzazione preventiva all'immissione dei prodotti sul mercato, poiché ostacolerebbe la libera circolazione delle merci.

Per quanto riguarda la possibilità di garantire la libera circolazione delle merci conformi alle norme europee, gli Stati membri hanno ritenuto più vantaggioso concentrarsi sulle prescrizioni essenziali piuttosto che ricorrere alle norme.

Gli Stati membri si sono espressi a favore della possibilità di ampliare e rafforzare i punti di contatto per i prodotti poiché sono carenti di risorse e personale.

Gli Stati membri hanno espresso la loro ferma opposizione all'armonizzazione di determinate prescrizioni di base poiché i vantaggi derivanti da un'armonizzazione parziale ai soli fini della libera circolazione non compenserebbero il livello di burocrazia aggiuntiva.

2.2. Conferenza dei portatori di interessi del 17 giugno 2016

Il 17 giugno 2016 è stata organizzata una conferenza per i portatori di interessi, il cui scopo era individuare le principali criticità in merito al funzionamento del reciproco riconoscimento, nonché le possibili prospettive. 144 partecipanti hanno preso parte alla conferenza, in rappresentanza delle imprese (62), delle autorità nazionali (60) e di altri soggetti (22), quali organizzazioni dei consumatori e rappresentanti dei sindacati. Il verbale dettagliato della conferenza, l'elenco dei partecipanti e le relative presentazioni sono disponibili al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963>.

Le presentazioni e le discussioni sono state seguite da tre workshop in cui sono state rappresentate in maniera equilibrata le autorità nazionali, le imprese e le associazioni.

2.3. Consultazione pubblica

La consultazione pubblica ha ricevuto **153** risposte. Le imprese sono fortemente rappresentate (91), seguite dalle autorità degli Stati membri (45) e dai cittadini (17). **45 autorità** degli Stati membri hanno risposto alla consultazione pubblica. Sono ugualmente rappresentate le singole imprese (44) e le organizzazioni imprenditoriali (44).

In termini di settori di attività, **il settore più rappresentato è quello manifatturiero (46 %), seguito da commercio all'ingrosso e al dettaglio (13 %), agricoltura, silvicoltura e pesca (8 %) e fornitura idrica (6 %).**

La rappresentanza geografica è ben equilibrata tra le imprese. Per quanto riguarda le autorità nazionali, alla consultazione pubblica hanno partecipato 18 Stati membri e la Norvegia.

2.3.1. Opinione dei portatori di interessi sul reciproco riconoscimento e sulle sue potenziali carenze

Nella maggior parte dei casi le imprese rispondenti che intendono vendere prodotti in un altro Stato membro verificano le norme applicabili in tale Stato membro e, se tali norme

impediscono loro di vendere i prodotti, la maggior parte di esse adegua i prodotti a tali norme. Ciò si verifica nonostante il 70 % di tali imprese sia pienamente consapevole del principio del reciproco riconoscimento. Più della metà delle imprese rispondenti ha cercato di utilizzare il reciproco riconoscimento per entrare in un nuovo mercato. Tra di esse, la metà si è vista negare l'accesso e solo il 2 % ha impugnato tale decisione con successo.

Nonostante l'elevato livello di sensibilizzazione in merito al reciproco riconoscimento, la maggioranza dei rispondenti ritiene che sia tuttora necessario promuoverla.

Per quanto riguarda gli ostacoli al funzionamento del reciproco riconoscimento, le imprese hanno individuato nella mancanza di mezzi rapidi di impugnazione delle decisioni nazionali che negano l'accesso al mercato l'ostacolo più rilevante, seguito dalla insufficiente comunicazione tra le autorità. Il 52 % dei rispondenti si è trovato ad affrontare quegli stessi ostacoli.

2.3.2. Funzionamento del regolamento sul reciproco riconoscimento

Efficacia: in quale misura il regolamento ha raggiunto i suoi obiettivi?

La maggioranza dei rispondenti è a conoscenza del regolamento e ritiene che la maggior parte degli strumenti messi in atto sia utile e ancora necessaria. Per quanto riguarda il raggiungimento o meno dei suoi obiettivi, un numero molto limitato di operatori economici ritiene che sia più facile vendere prodotti in altri Stati membri dopo l'entrata in vigore del regolamento. La maggioranza ritiene che il regolamento non abbia migliorato la situazione o non ha un'opinione a riguardo perché non utilizza il reciproco riconoscimento o non vende prodotti all'estero.

Efficienza: costi e benefici del regolamento

Le autorità nazionali hanno classificato i costi come nella media e concordano, pienamente o parzialmente, sul fatto che il regolamento apporti benefici in termini di agevolazione dell'accesso al mercato.

Per quanto riguarda le imprese, i costi principali sostenuti sono determinati dalla necessità di adattare i prodotti alle norme nazionali applicabili nei casi in cui il reciproco riconoscimento viene negato o non è utilizzato per penetrare il mercato. Vi sono anche costi elevati connessi a ritardi nell'accesso al mercato e a mancate opportunità quando le imprese rinunciano ad entrare in un mercato a causa delle diverse norme nazionali che richiedono l'adattamento dei prodotti. I costi relativi all'impugnazione delle decisioni amministrative che negano l'accesso al mercato sono considerati meno importanti, principalmente perché sono pochi gli operatori economici che scelgono di farlo.

Esistono anche costi connessi alla valutazione della possibilità di ricorrere al reciproco riconoscimento per vendere prodotti in un altro Stato membro. Un numero molto limitato di operatori (2 %) esternalizza tale valutazione mentre il 26 % la effettua internamente. Il 46 % utilizza entrambe le opzioni a seconda del prodotto.

Riguardo ai benefici apportati dal regolamento, le opinioni sono divergenti: gli Stati membri tendono a ritenere che i costi del regolamento siano proporzionati ai benefici, mentre le imprese sono generalmente in disaccordo (solo il 9 % è concorde).

Coerenza

Tra i rispondenti vi è consenso sulla coerenza del regolamento.

Valore aggiunto dell'UE

I rispondenti sottolineano fortemente anche il valore aggiunto europeo delle norme sul reciproco riconoscimento.

2.3.3. Valutazione della comunicazione quando è utilizzato il reciproco riconoscimento

La maggioranza delle imprese rispondenti non si è mai rivolta a un punto di contatto per i prodotti al fine di ottenere informazioni sulle norme applicabili ai prodotti, principalmente perché non è a conoscenza della loro esistenza. Gli Stati membri rispondenti ritengono che la comunicazione con le autorità nel proprio paese sia buona, mentre quella con le autorità degli altri Stati membri sia modesta o scarsa.

2.3.4. Priorità per il miglioramento del reciproco riconoscimento

Le imprese indicano come massima priorità la necessità di mezzi di ricorso efficaci, mentre gli Stati membri e i cittadini danno la precedenza all'aumento della sensibilizzazione sul reciproco riconoscimento.

2.3.5. Opzioni

Tutte le opzioni presentate al fine di rendere il reciproco riconoscimento più facile da applicare e più affidabile hanno ricevuto ampio sostegno da parte dei rispondenti.

Per quanto riguarda l'alternativa più adeguata al reciproco riconoscimento, la maggioranza dei rispondenti concorda sul fatto che l'armonizzazione sia lo strumento più adeguato da utilizzarsi nei casi in cui il reciproco riconoscimento non funzioni correttamente.

2.4. Sondaggi condotti da contraenti esterni

Nell'ambito dello studio esterno di valutazione del funzionamento del principio del reciproco riconoscimento², il 9 ottobre 2014 sono stati avviati quattro diversi sondaggi che si sono conclusi il 5 gennaio 2015. Dalle conclusioni dei sondaggi e delle interviste emerge che il principio del reciproco riconoscimento è di difficile applicazione e che esistono ancora ostacoli alla libera circolazione delle merci legalmente commercializzate a causa delle prescrizioni e delle prove aggiuntive esistenti in determinati Stati membri. La mancanza di conoscenza e di consapevolezza in merito al reciproco riconoscimento resta un problema. Tra le carenze sono state anche segnalate la scarsa comunicazione e cooperazione tra le autorità nazionali.

2 <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13381>.

Nell'ambito dello studio per valutare i costi e i benefici delle diverse opzioni previste al fine di migliorare il reciproco riconoscimento, un contraente esterno ha realizzato un sondaggio e delle interviste. La consultazione dei portatori di interessi si è incentrata sull'attuale funzionamento del reciproco riconoscimento e i suoi principali problemi, ma anche su come rivedere il regolamento attraverso le opzioni strategiche proposte dalla Commissione. I sondaggi e le interviste mirate hanno consentito di comprendere i punti di vista dei portatori di interesse in merito alle opzioni strategiche. Le autorità nazionali sottolineano che: la grande portata, dimensione e frammentazione del mercato che rientra nel reciproco riconoscimento e la presenza di numerosi legislatori nazionali distinti può rendere difficile avere procedure chiare di applicazione del reciproco riconoscimento; i prodotti che rientrano in settori dove esistono una parziale armonizzazione e/o alcune norme dell'UE creano difficoltà alle autorità poiché, dal momento che può essere applicata una combinazione di norme nazionali e dell'UE, tali autorità devono compiere un maggiore sforzo di controllo e decisionale; si riscontra una certa mancanza di comunicazione anche tra Stati membri. Le imprese hanno evidenziato gli ostacoli legati alla difficoltà di ottenere un facile accesso alle informazioni sulla legislazione e le procedure pertinenti in vigore (barriere linguistiche) e al tempo necessario per ottenere una risposta dalle autorità nazionali. Gli operatori economici e le autorità nazionali convengono che è necessario intraprendere misure volte a migliorare la situazione. Sebbene tra le autorità nazionali vi sia un consenso abbastanza diffuso in merito alla necessità di intervenire mediante strumenti normativi vincolanti o non vincolanti, gli operatori economici sembrano essere più cauti sull'efficacia che le opzioni proposte avrebbero nell'evitare ritardi nell'accesso al mercato e nel ridurre i costi. Gli operatori economici e le autorità nazionali sembrano tuttavia essere favorevoli alla combinazione di diverse sub-opzioni piuttosto che all'adozione di un'unica opzione strategica completa.

2.5. Altri contributi ricevuti (documenti di sintesi o e-mail)

Numerose parti interessate hanno presentato distinti documenti di sintesi, molti dei quali auspicavano una maggiore ambizione per migliorare il reciproco riconoscimento e la fiducia tra gli Stati membri.

Secondo alcuni documenti il principio del reciproco riconoscimento potrebbe essere ulteriormente rafforzato con l'introduzione di una presunzione di conformità per i prodotti sottoposti a prove indipendenti (effettuate da terzi).

Altri sottolineano la necessità di chiarire il campo di applicazione del regolamento sul reciproco riconoscimento, di offrire orientamenti per le valutazioni di proporzionalità e di condividere le migliori pratiche tra gli Stati membri.

Sarebbe inoltre opportuno introdurre mezzi dissuasivi per garantire che gli Stati membri adempiano i loro obblighi di notifica conformemente al regolamento. È inoltre necessario garantire la disponibilità di mezzi di ricorso efficaci per le imprese affinché possano ottenere rapidamente chiarimenti sulle decisioni adottate contro i loro prodotti sul mercato unico, compresa una maggiore trasparenza per consultare le decisioni. I punti di contatto per i prodotti dovrebbero inoltre essere ottimizzati e offrire alle imprese un facile accesso alle informazioni sulle decisioni nazionali e sulle regole tecniche. Vi è anche una generale necessità di ristabilire la fiducia e rafforzare la cooperazione tra le autorità degli Stati membri in tutto il mercato unico.

È opportuno che la mancanza di fiducia tra le autorità competenti sia superata e le decisioni nazionali diventino più trasparenti. Una procedura di valutazione rapida che consenta una valutazione delle decisioni che negano l'accesso al mercato senza una decisione vincolante è un potenziale strumento che può portare a una migliore comprensione del principio del reciproco riconoscimento e migliorare il funzionamento del regolamento vigente.

3. FEEDBACK AI PORTATORI DI INTERESSI

I processi di consultazione hanno permesso di ottenere un'ampia gamma di opinioni in merito all'attuazione del regolamento, in termini di ciò che ha funzionato bene e meno bene dal punto di vista dei portatori di interessi. Gli incontri con i portatori di interessi hanno offerto l'opportunità di promuovere rapidamente il coinvolgimento delle autorità nazionali, aumentando così le probabilità di un buon tasso di risposta.

L'obiettivo generale della presente iniziativa è realizzare un mercato unico più equo e approfondito per le merci grazie a un maggiore e migliore reciproco riconoscimento. Ciò sarà possibile grazie a una maggiore conoscenza del reciproco riconoscimento, al rafforzamento della certezza giuridica per le imprese e le autorità nazionali al momento di utilizzare il reciproco riconoscimento, al miglioramento della cooperazione amministrativa e a un accrescimento della fiducia tra le autorità. In questo modo sarà possibile sfruttare appieno il potenziale del mercato unico facilitando l'uso e l'applicazione del reciproco riconoscimento, riducendo per le imprese il rischio che i loro prodotti non abbiano accesso al mercato o debbano esserne ingiustificatamente ritirati e offrendo ai consumatori più scelte a prezzi più bassi. Sebbene i vantaggi previsti derivanti da un maggiore e migliore reciproco riconoscimento non possano essere stimati con precisione, da un recente studio sul tema "I costi della non-Europa nel mercato unico" (*The Costs of Non-Europe in the Single Market*) emerge che la riduzione delle barriere commerciali potrebbe portare a un aumento del commercio intra UE di oltre 100 miliardi di EUR all'anno. In tale studio il concetto di barriere commerciali va oltre il solo reciproco riconoscimento, ma esso fornisce una stima dei vantaggi previsti.

Il valore aggiunto dell'UE della presente iniziativa consiste in una serie di norme comuni che garantiscono parità di trattamento e permettono una applicazione costante, coerente e corretta del reciproco riconoscimento. Il reciproco riconoscimento discende dagli articoli da 34 a 36 del trattato sul funzionamento dell'UE e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e contribuisce direttamente alla realizzazione del mercato interno per le merci, uno dei maggiori risultati raggiunti dall'UE. Un'azione intrapresa dai soli Stati membri indebolirebbe il principio del reciproco riconoscimento e lo frammenterebbe in 28 procedure nazionali differenti e potenzialmente contraddittorie.

Le opzioni strategiche previste incluse nella presente valutazione d'impatto sono:

- opzione 2 - misure non vincolanti atte a migliorare il funzionamento del reciproco riconoscimento (sensibilizzazione, formazione, scambio di funzionari, ecc.);
- opzione 3 - modifiche legislative minime del regolamento (CE) n. 764/2008 (trasparenza delle decisioni amministrative, uso di norme dell'UE, ampliamento del ruolo dei punti di contatto per i prodotti);

- opzione 4 - ampie modifiche legislative del regolamento (CE) n. 764/2008 (dichiarazione volontaria di conformità, procedura di ricorso accelerata, rafforzamento dei punti di contatto per i prodotti e della cooperazione);
- opzione 5 - autorizzazione preventiva volontaria all'immissione sul mercato.

L'opzione di abrogare il regolamento e quella di proporre ulteriori misure di armonizzazione relative a prescrizioni specifiche di base per taluni aspetti dei prodotti sono state scartate nella fase iniziale, come pure l'introduzione di una dichiarazione di conformità effettuata da terzi.

L'opzione preferita è l'opzione 4 [ampie modifiche legislative del regolamento (CE) n. 764/2008], integrata dall'opzione 2 (misure non vincolanti).