



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 21 dicembre 2017
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2017/0353 (COD)**

**15950/17
ADD 7**

**ENT 276
MI 987
CONSUM 410
COMPET 895
UD 309
CHIMIE 110
COMER 132
CODEC 2130
IA 225**

PROPOSTA

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	20 dicembre 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2017) 468 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE CONSULTAZIONE DEI PORTATORI D'INTERESSI - RELAZIONE DI SINTESI che accompagna il documento Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme e procedure per la conformità alla normativa di armonizzazione dell'Unione relativa ai prodotti e per la sua applicazione e che modifica i regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) n. 305/2011, (UE) n. 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 e (UE) 2017/1369 e le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE e 2014/90/UE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2017) 468 final.

All.: SWD(2017) 468 final

Bruxelles, 19.12.2017
SWD(2017) 468 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
CONSULTAZIONE DEI PORTATORI D'INTERESSI - RELAZIONE DI SINTESI

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

che stabilisce norme e procedure per la conformità alla normativa di armonizzazione dell'Unione relativa ai prodotti e per la sua applicazione e che modifica i regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio (UE) n. 305/2011, (UE) n. 528/2012, (UE) 2016/424, (UE) 2016/425, (UE) 2016/426 e (UE) 2017/1369 e le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/42/CE, 2009/48/CE, 2010/35/UE, 2013/29/UE, 2013/53/UE, 2014/28/UE, 2014/29/UE, 2014/30/UE, 2014/31/UE, 2014/32/UE, 2014/33/UE, 2014/34/UE, 2014/35/UE, 2014/53/UE, 2014/68/UE e 2014/90/UE

{COM(2017) 795 final} - {SWD(2017) 466 final} - {SWD(2017) 467 final} -
{SWD(2017) 469 final} - {SWD(2017) 470 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 gruppo di esperti sul mercato interno per i prodotti – Gruppo sulla vigilanza del mercato	2
2.2.	Riunioni del gruppo di esperti doganali	2
2.3.	Conferenza dei portatori d'interessi.....	3
2.4.	Consultazione pubblica	3
2.4.1.	Conformità dei prodotti nel mercato unico ed effetto dissuasivo dei meccanismi di applicazione esistenti.....	3
2.4.2.	Assistenza per il rispetto della conformità negli Stati membri e a livello dell'UE.....	4
2.4.3.	Dimostrazione della conformità dei prodotti da parte delle imprese ..	5
2.4.4.	Vigilanza del mercato transfrontaliera all'interno dell'UE	5
2.4.5.	Vigilanza del mercato sui prodotti importati da paesi terzi.....	5
2.5.	Consultazione mirata condotta dal contraente.....	6
2.6.	Consultazione informale delle PMI alla riunione di follow-up dello <i>Small Business Act</i> con i portatori d'interessi nel dicembre 2016	6
3.	INFORMAZIONI DI RITORNO AI PORTATORI DI INTERESSI.....	7

1. OBIETTIVI DELLA CONSULTAZIONE

L'obiettivo della Commissione era valutare in base a riscontri oggettivi quanto le disposizioni sulla vigilanza del mercato del regolamento (CE) n. 765/2008 fossero efficaci, efficienti, pertinenti, coerenti e se rappresentassero un valore aggiunto a livello dell'UE. I risultati della valutazione fungeranno da linee guida per le azioni da intraprendere per rafforzare la lotta contro i prodotti non conformi messi a disposizione sul mercato unico.

1.1. Metodi e strumenti di consultazione

Le **autorità di vigilanza del mercato** sono state consultate nel corso delle riunioni del gruppo di esperti sul mercato interno per i prodotti tenutesi nel 2016.

La Commissione **ha organizzato il 17 giugno 2016 una conferenza dei portatori di interessi**, aperta a tutti i partecipanti interessati.

Dal 1° luglio al 31 ottobre 2016 si è svolta una **consultazione pubblica in tutte le lingue ufficiali dell'UE**, pubblicata in un sito web del portale *Europa*. La partecipazione delle PMI alla consultazione è stata promossa e sostenuta mediante la rete europea delle imprese.

2. RISULTATI DELLE ATTIVITÀ DI CONSULTAZIONE

2.1. Riunioni del gruppo di esperti sul mercato interno per i prodotti – Gruppo sulla vigilanza del mercato

Il gruppo di esperti sul mercato interno per i prodotti – Gruppo sulla vigilanza del mercato ha tenuto le sue ultime riunioni il 1° febbraio 2016, il 21 ottobre 2016 e il 31 marzo 2017.

Nel corso della prima riunione la Commissione ha ricordato le difficoltà incontrate dalle autorità di vigilanza del mercato durante i riesami nazionali e la valutazione delle attività condotte tra il 2010 e il 2013. Il documento IMP dettagliato è allegato alla valutazione d'impatto (allegato 2).

Nel corso della riunione del 21 ottobre 2016, la Commissione ha informato i partecipanti in merito allo stato di avanzamento dell'iniziativa sull'applicazione della normativa e sulla conformità e ha spiegato che l'obiettivo era ricevere un riscontro sull'adeguatezza delle idee esaminate. Un resoconto dettagliato è disponibile al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=28611>.

La riunione del 31 marzo 2017 si è concentrata sulla proposta legislativa, in particolare su come migliorare la cooperazione tra gli Stati membri, come raggiungere un livello uniforme e sufficiente di vigilanza del mercato e come rafforzare i controlli alle frontiere dei prodotti importati nel mercato dell'Unione.

2.2. Riunioni del gruppo di esperti doganali

Il gruppo di esperti doganali, che si è riunito il 22 aprile, è stato informato del varo dell'iniziativa sull'applicazione della normativa e sulla conformità. Le autorità doganali sono state invitate a partecipare alle consultazioni e a esprimere le loro opinioni sulle difficoltà che potrebbero presentarsi e sugli interventi necessari.

Il gruppo di esperti PARCS si è incontrato il 1° dicembre 2016 per discutere sui controlli relativi alla sicurezza e alla conformità dei prodotti. Durante la riunione la Commissione ha presentato lo stato di avanzamento della revisione del regolamento (CE) n. 765/2008.

2.3. Conferenza dei portatori d'interessi

Il 17 giugno 2016 è stata organizzata una conferenza dei portatori di interessi con lo scopo di individuare sia i principali problemi relativi al rispetto della conformità e a una migliore applicazione della normativa nel mercato unico sia le possibili soluzioni. Hanno preso parte alla conferenza 144 persone, in rappresentanza delle imprese (62), delle autorità nazionali (60) e di altri soggetti (22). Il resoconto dettagliato della conferenza è disponibile al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17963>.

2.4. Consultazione pubblica

Durante la consultazione pubblica sono pervenute **239** risposte al formulario online. I dati numerici e percentuali utilizzati per descrivere la distribuzione delle risposte alla consultazione pubblica sono estrapolati dalle risposte fornite nell'ambito dello strumento di indagine dell'UE. Gli altri contributi dei portatori d'interessi partecipanti alla consultazione pubblica sono stati presi in considerazione, ma non ai fini della rappresentazione statistica.

La consultazione era suddivisa in cinque parti, ma poiché solo la parte B1 era obbligatoria, le domande delle altre sezioni sono rimaste in parte senza risposta. La percentuale media di risposte è stata quindi la seguente: **80 %** per la sezione B2, **66 %** per la sezione B3, **80 %** per la sezione B4 e **84 %** per la sezione B5.

Tutte le statistiche incluse nella presente sintesi sono basate sui dati emersi dalle risposte di ciascuna sezione. Le statistiche dettagliate per ciascuna categoria sono consultabili nell'allegato 2 della valutazione d'impatto.

Le imprese erano ampiamente rappresentate (**127**), seguite dalle autorità pubbliche (**80**) e dai cittadini (**32**). In particolare per quanto riguarda le imprese, il **49 %** era rappresentato da fabbricanti di prodotti; il **21 %** da importatori / distributori; l'**8 %** da utilizzatori di prodotti; il **5 %** da organismi di valutazione della conformità; l'**1 %** da intermediari online e il **16 %** da altri.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica delle risposte, tutti i paesi erano rappresentati ad eccezione della Lettonia, del Lussemburgo, di Malta e del Liechtenstein. La maggioranza dei rispondenti (**116**) esercita la propria attività esclusivamente nel paese di stabilimento.

2.4.1. Conformità dei prodotti nel mercato unico ed effetto dissuasivo dei meccanismi di applicazione esistenti

La maggioranza dei rispondenti (**89 %**) ritiene che la non conformità alle prescrizioni stabilite nella normativa di armonizzazione dell'UE concerna i propri prodotti.

Il **45 %** dei rispondenti non è tuttavia in grado di stimare la quota approssimativa di prodotti non conformi nel proprio settore. Questa percentuale è press'a poco uguale per tutte le categorie di rispondenti.

L'**80 % delle imprese** partecipanti alla consultazione conferma che la non conformità ha effetti negativi sulle vendite e/o sulle quote di mercato delle imprese che adempiono gli obblighi giuridici. Molte imprese (**42 %**), tuttavia, non sono in grado di valutare la perdita di fatturato approssimativa dovuta alla non conformità.

Per quanto concerne la ragione più importante della non conformità dei prodotti nel mercato unico, il **33,47 %** dei rispondenti ritiene che si tratti di una scelta deliberata per sfruttare le opportunità di mercato al prezzo più basso possibile; il **26,78 %** cita la scarsa conoscenza, il **10,88 %** l'incapacità tecnica o di altra natura di conformarsi alle norme, il **10,46 %** l'ambiguità delle norme e il **9,62 %** la negligenza.

Tutte le categorie di rispondenti hanno sperimentato situazioni, o ne sono a conoscenza, in cui le autorità di vigilanza del mercato non disponevano né di risorse umane e finanziarie né di mezzi tecnici sufficienti per svolgere compiti specifici. Tuttavia il **67,36 %** dei rispondenti non ha potuto fornire una stima approssimativa della carenza di risorse finanziarie dell'autorità nazionale.

Per quanto riguarda l'aumento di risorse per le attività di vigilanza del mercato, benché due delle tre soluzioni siano state accolte all'unanimità dai rispondenti, la terza, vale a dire l'imposizione - da parte delle autorità di vigilanza del mercato - di diritti amministrativi a carico degli operatori del settore interessati per finanziare i controlli, ha ottenuto risultati contrastanti. Il **55,91 %** delle imprese e il **40,63 %** dei consumatori e altri sono decisamente sfavorevoli a questa opzione, mentre il **50 %** delle autorità pubbliche è favorevole (il **15 %** decisamente favorevole e il **35 %** favorevole).

I portatori d'interessi hanno opinioni simili per quanto riguarda l'uso efficace delle risorse per le attività di vigilanza del mercato.

Molti rispondenti (**46 %**) convengono sul fatto che la vigilanza del mercato non abbia un effetto dissuasivo sufficiente nel loro settore o che tale effetto sia solo moderato (**34 %**) e che le opzioni proposte dalla Commissione lo migliorerebbero.

2.4.2. Assistenza per il rispetto della conformità negli Stati membri e a livello dell'UE

Questa sezione del questionario era facoltativa, per cui la percentuale media delle risposte si è attestata all'**80 %** (circa **190** risposte per domanda).

Vi è consenso sul fatto che **talvolta** è difficile trovare, ma anche comprendere, le informazioni corrette circa le norme tecniche che i prodotti devono soddisfare per poter essere immessi sul mercato nazionale e su altri mercati dell'UE.

Le modalità seguite dai rispondenti per cercare assistenza e informazioni sulle norme tecniche che i prodotti devono rispettare sono **leggermente** diverse a seconda della categoria di rispondenti. La maggioranza preferisce fare riferimento alle informazioni disponibili sui siti web della Commissione. Per quanto riguarda le modalità che dovrebbero essere seguite dalle autorità nazionali per ridurre il numero di prodotti non conformi sul mercato, i rispondenti ritengono che il modo migliore sia una **combinazione di informazioni, sostegno e attività di applicazione da parte delle autorità pubbliche**.

2.4.3. Dimostrazione della conformità dei prodotti da parte delle imprese

Questa sezione del questionario era facoltativa, per cui la percentuale media delle risposte si è attestata al **66 %** (circa **158** risposte per domanda).

Le imprese erano invitate a spiegare come forniscono informazioni sulla conformità dei prodotti. Circa il **30 %** dei rispondenti ritiene che le opzioni proposte **non siano applicabili alla loro situazione**.

Un'ampia maggioranza è decisamente d'accordo o d'accordo sul fatto che un uso più esteso dei mezzi elettronici per dimostrare la conformità contribuirebbe a ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese (**70,62 %**), a ridurre i costi amministrativi dell'applicazione della normativa a carico delle autorità (**65,14 %**), a fornire / accedere alle informazioni più rapidamente (**82,29 %**) e a fornire più informazioni e più aggiornate ai consumatori / utilizzatori finali (**68 %**).

2.4.4. Vigilanza del mercato transfrontaliera all'interno dell'UE

Questa sezione del questionario era facoltativa, per cui la percentuale media delle risposte si è attestata all'**80 %** (circa **190** risposte per domanda).

La maggior parte dei rispondenti (**91**) non è stata in grado di stimare approssimativamente la quota di prodotti immessi sul mercato da fabbricanti o importatori dell'UE situati in un altro Stato membro.

Le **autorità pubbliche** affermano che le imprese contattate non rispondono alle richieste di informazioni/documentazione o di azioni correttive; mentre le **imprese** affermano che la principale difficoltà sta nel fatto che per le autorità è più costoso contattare le imprese stabilite in un altro Stato membro dell'UE.

Per quanto riguarda la comunicazione tra le autorità nazionali degli Stati membri, la maggioranza dei rispondenti ha dichiarato di non avere né esperienza né opinioni in merito (**33 %**), mentre il **25 %** ritiene che le autorità nazionali raramente limitino la commercializzazione di un prodotto a seguito di uno scambio di informazioni sui provvedimenti adottati da un'altra autorità nell'UE nei confronti dello stesso prodotto.

Per quanto riguarda i meccanismi appropriati per aumentare l'efficacia delle attività di vigilanza del mercato nel mercato unico, i risultati hanno mostrato un sostegno estremamente ampio a favore di un **maggiore scambio di informazioni e di una più ampia discussione tra le autorità**, ma anche di un **maggiore coordinamento tra gli Stati membri e dell'applicabilità simultanea delle decisioni contro i prodotti non conformi**.

2.4.5. Vigilanza del mercato sui prodotti importati da paesi terzi

Questa sezione del questionario era facoltativa, per cui la percentuale media delle risposte si è attestata all'**84 %** (circa **201** risposte per domanda).

Molti rispondenti (**39 %**) non sono stati in grado di stimare la quota approssimativa di prodotti del loro settore importati da paesi terzi. Il **21 %** ha indicato tuttavia che la quota di prodotti importati da paesi terzi è **superiore al 50 %**. L'**88 %** afferma che i prodotti del loro settore importati da paesi terzi non sono conformi.

Per quanto riguarda il paese d'origine dei prodotti importati, spesso non conformi, la Cina è in testa con **137** risposte, seguita dall'India (**30**), da Turchia e Stati Uniti (**18**) e Hong Kong (**17**). Infine l'opzione preferita per quanto riguarda le azioni contro i prodotti non conformi commercializzati da imprese situate in un paese terzo è stata la necessità di un maggiore coordinamento dei controlli sui prodotti che entrano nell'UE tra le dogane e le autorità di vigilanza del mercato (**88,27 %**).

2.5. Consultazione mirata condotta dal contraente

In generale tutti i **portatori d'interessi consultati** per mezzo di indagini e interviste mirate **hanno uniformemente riconosciuto che l'efficacia del regolamento deve essere maggiore**.¹ Circa metà dei rispondenti ha dichiarato che la **dimensione della non conformità dei prodotti** non è cambiata dall'entrata in vigore del regolamento. Questa è l'opinione delle autorità pubbliche; secondo i rispondenti del settore privato invece la non conformità dei prodotti è aumentata. La maggior parte degli operatori economici, delle associazioni di categoria e dei rappresentanti della società civile afferma di sperimentare disparità tra Stati membri per quanto riguarda la vigilanza del mercato. Tali disparità hanno ripercussioni negative sulla **libera circolazione delle merci**, infatti influenzano il **comportamento del mercato, riducono la sicurezza dei prodotti e aumentano i costi** per la conformità al regolamento a carico di autorità pubbliche e operatori economici. Tra tutti i rispondenti, solo le autorità doganali hanno espresso parere positivo sull'**adeguatezza degli attuali controlli alle frontiere**. In generale, i **rappresentanti dell'industria desiderano essere più coinvolti** nelle attività di vigilanza del mercato. Secondo i rispondenti, l'**efficacia** del regolamento potrebbe essere migliorata risolvendo le attuali disparità nella sua attuazione.

La maggior parte dei rispondenti, ossia tutti gli operatori economici e una parte importante di autorità doganali e di coordinamento, **ha confermato la pertinenza del regolamento**. Tale pertinenza tuttavia può essere messa in questione dalla scarsa capacità del regolamento di **risolvere i problemi emergenti**. Tutti i portatori d'interessi riconoscono che il regolamento non è in grado di rispondere ai problemi derivanti dalle **vendite online**. **Nessuna categoria di portatori d'interessi ha segnalato gravi problemi di coerenza** del regolamento, né interna né rispetto alle altre normative pertinenti per la vigilanza del mercato.

Tutti i portatori d'interessi riconoscono il valore aggiunto a livello dell'UE del regolamento, il quale ha migliorato la **libera circolazione** delle merci e la **trasparenza legislativa**. Tutti inoltre segnalano come vantaggiose l'**armonizzazione delle norme** e la **cooperazione tra gli Stati membri**. Diverse categorie hanno inoltre sostenuto che il regolamento può stabilire **condizioni di parità tra le imprese dell'UE**.

2.6. Consultazione informale delle PMI alla riunione di follow-up dello *Small Business Act* con i portatori d'interessi nel dicembre 2016

La Commissione ha presentato le proprie riflessioni sulle possibili opzioni per risolvere il problema della non conformità chiedendo un riscontro ai rappresentanti delle imprese i quali hanno confermato che anche le PMI sono vittime della non conformità quanto le grandi imprese.

¹ Tutte le domande della consultazione pubblica miravano fondamentalmente a far valutare l'efficacia del regolamento.

3. INFORMAZIONI DI RITORNO AI PORTATORI DI INTERESSI

I processi di consultazione hanno fornito un'ampia gamma di opinioni dei portatori d'interessi sugli aspetti efficienti e meno efficienti della vigilanza del mercato. Le riunioni con i portatori di interessi hanno permesso d'incoraggiare da subito la partecipazione delle autorità nazionali, aumentando così le probabilità di un buon tasso di risposta.

L'obiettivo generale della presente iniziativa è ridurre il numero di prodotti non conformi nel mercato unico migliorando al tempo stesso gli incentivi a conformarsi e l'efficienza della vigilanza del mercato.

Le opzioni considerate riguardano in ordine crescente di ambizione e di coordinamento e intervento dell'UE: 1) lo scenario di riferimento; 2) il miglioramento degli strumenti e dei meccanismi di cooperazione esistenti; 3) in più, l'aumento dell'effetto deterrente degli strumenti di applicazione e maggiore coordinamento dell'UE e 4) in certi casi l'aggiunta di un'ulteriore applicazione centralizzata a livello dell'UE.

L'opzione preferita (3) comprende:

- l'ampliamento del ruolo consultivo dei punti di contatto per i prodotti presso le imprese e partenariati pubblico-privato ad hoc;
- sistemi digitali attraverso cui i fabbricanti o gli importatori potrebbero mettere a disposizione dei consumatori e delle autorità di vigilanza del mercato le informazioni sulla conformità e un portale comune europeo per le misure volontarie;
- un regime volto a pubblicizzare le decisioni che limitano la commercializzazione di prodotti; il perfezionamento dei poteri delle autorità in particolare in relazione alle vendite online di prodotti importati da paesi terzi; il recupero dei costi dei controlli sui prodotti risultati non conformi;
- obblighi di assistenza reciproca più rigorosi e presunzione giuridica che i prodotti risultati non conformi nello Stato membro A siano non conformi anche nello Stato membro B;
- strategie di applicazione della normativa degli Stati membri che stabiliscano le necessità per le attività di controllo e per lo sviluppo di capacità a livello nazionale e una rete dell'UE per la conformità dei prodotti che fornisca una struttura di sostegno amministrativo per la valutazione inter pares delle prestazioni degli Stati membri e coordini e agevoli la realizzazione di attività di applicazione congiunte degli Stati membri.

Le diverse categorie di rispondenti nell'ambito della consultazione pubblica hanno espresso un giudizio molto favorevole sulle misure alla base dell'opzione preferita. I portatori di interessi concordano sulla necessità di rafforzare maggiormente il coordinamento e su un uso più diffuso ed efficiente delle risorse e di strumenti più efficaci ai fini della vigilanza del mercato, nonché sulla necessità di strumenti più efficaci per migliorare il quadro di applicazione per i controlli nel mercato unico e per le importazioni nell'UE. I portatori

d'interessi sono inoltre favorevoli a un approccio più proattivo per prevenire casi di non conformità, mediante lo scambio di informazioni e l'assistenza agli operatori economici. Scendendo nel dettaglio si rilevano alcune differenze tra le opinioni delle autorità e quelle delle imprese rispetto alla forma più appropriata del sistema digitale di conformità o rispetto alle competenze e alle sanzioni specifiche; tali preoccupazioni sono state integrate nella valutazione.

Maggiori informazioni sulle diverse opzioni, su quelle prescelte e sulle opinioni dei portatori d'interessi sono disponibili nella valutazione d'impatto.