



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 16 febbraio 2007 (23.02)
(OR. en)**

**6313/07
ADD 2**

**COMPET 51
ECO 25
ENT 24
MI 40**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 15 febbraio 2007

Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante

Oggetto: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate norme tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione n. 3052/95/CE

- Sintesi della valutazione dell'impatto

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2007) 113.

All.: SEC(2007) 113



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.2.2007
SEC(2007) 113

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate norme tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione n. 3052/95/CE

Sintesi della valutazione dell'impatto

**{COM(2007) 36 definitivo}
{SEC(2007) 112}**

1. INTRODUZIONE

Il presente documento sintetizza la valutazione dell'impatto con la quale vengono esaminate le opzioni strategiche volte a garantire che, ogniqualvolta nel settore non armonizzato dei prodotti si applichino norme tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro, ciò avvenga nel rispetto degli articoli 28 e 30 del trattato CE.

In assenza di un'armonizzazione comunitaria le norme tecniche nazionali determinano spesso ostacoli tecnici alla libera circolazione di prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro. Questi ostacoli sono tuttora comuni: si calcola che nel 2000 essi abbiano ridotto del 10%, ovvero di 150 miliardi di euro, il commercio di beni nel mercato interno.

L'eliminazione degli ostacoli tecnici può avvenire attraverso l'armonizzazione delle norme nazionali oppure l'applicazione del cosiddetto "**principio del mutuo riconoscimento**", a norma del quale gli Stati membri di destinazione non possono vietare la vendita sul loro territorio di prodotti che, senza essere oggetto di armonizzazione comunitaria, siano legalmente commercializzati in un altro Stato membro, salvo nel caso in cui le restrizioni imposte dallo Stato membro di destinazione siano giustificate dai motivi enunciati all'articolo 30 del trattato CE o da esigenze imperative di interesse generale sancite dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, e siano proporzionate. Si calcola che il mutuo riconoscimento riguardi il 28% circa degli scambi intra-UE di prodotti dell'industria manifatturiera. Ne consegue che gli scambi intracomunitari interessati dal mutuo riconoscimento rappresentano il 5,4% circa del PIL.

2. PROBLEMI

Il "principio del mutuo riconoscimento" incontra una serie di gravi problemi, tutti tra loro correlati:

- (a) **scarsa conoscenza dell'esistenza del principio del mutuo riconoscimento da parte delle imprese e delle autorità nazionali.** In pratica, molte norme nazionali ingenerano l'errata impressione di essere l'unica normativa applicabile o quella prevalente. Inoltre nessuna disposizione del trattato CE conferma esplicitamente l'esistenza del principio del mutuo riconoscimento nel settore delle merci. Questa nozione è stata elaborata sulla base della sentenza "Cassis de Dijon", riguardante l'interpretazione delle misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione di merci, di cui all'articolo 28 del trattato CE;
- (b) **incertezza giuridica in merito al campo di applicazione di questo principio e all'onere della prova.** Ne deriva, da un lato, che le autorità nazionali sono diffidenti nei confronti di prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro, ma non conformi alle norme tecniche nazionali dello Stato membro di destinazione e, dall'altro, che le imprese non possano fare affidamento sul principio del mutuo riconoscimento;
- (c) **rischio per le imprese che il loro prodotto non abbia accesso al mercato dello Stato membro di destinazione.** Le imprese che decidono di commercializzare un prodotto in un altro Stato membro affrontano questo tipo

di rischio. Per le imprese risulta difficile conoscere preventivamente se, come e quando venga applicato il mutuo riconoscimento. Un'impresa, di fronte al rischio che il suo prodotto non abbia accesso al mercato dello Stato membro di destinazione o sia ritirato da tale mercato, può decidere di astenersi dalla vendita del prodotto stesso, adattarlo alle norme locali o iniziare a commercializzarlo e attendere l'esito della vigilanza del mercato. Una delle principali conseguenze è quindi il rifiuto del rischio: le imprese sceglieranno la cautela, evitando possibili conflitti o discussioni con le autorità nazionali dello Stato membro di destinazione;

- (d) **mancanza di dialogo tra le autorità competenti dei vari Stati membri.** In pratica, nel settore non armonizzato dei prodotti il dialogo tra le amministrazioni nazionali dei vari Stati membri è difficile visto che in questo ambito manca nell'UE un repertorio comune di indirizzi, e ciò complica il lavoro delle autorità di vigilanza del mercato.

3. COSTI DERIVANTI DA QUESTI PROBLEMI

Al di là dei costi di raccolta dei dati, dei costi di adeguamento alla normativa, dei costi di valutazione della conformità e delle mancate economie di scala per le imprese, uno studio del comportamento delle PMI ha rivelato che i costi di penetrazione sul mercato di un altro Stato membro sono, in percentuale del fatturato complessivo, quasi doppi per le PMI rispetto alle grandi imprese. Questo onere ostacola gli sforzi delle PMI di diventare protagoniste a livello europeo. Da uno studio di casi emerge che la maggioranza delle imprese più piccole con un fatturato massimo di 15 milioni di euro esporta solo negli Stati membri caratterizzati da sistemi di regolamentazione flessibile.

Le stime di questi costi variano notevolmente a seconda del tipo di prodotto, delle sue specifiche tecniche, delle dimensioni del mercato dello Stato membro di destinazione, delle dimensioni delle imprese e di numerosi altri fattori. In base agli studi dei casi, questi costi oscillano tra il 100% e il 250% del fatturato totale relativo allo stesso tipo di prodotto sul mercato nazionale dello Stato membro di destinazione. Si calcola che tra il 2% e il 10% dei costi totali di produzione possa, a seconda dei prodotti, essere determinata dalle disparità tra le norme tecniche dei diversi mercati nazionali e dalla connessa necessità di prove e certificazioni multiple. È tuttavia opportuna un'avvertenza nella lettura di questi dati: alcuni costi possono essere inevitabili, quando le norme tecniche dello Stato membro di destinazione sono conformi agli articoli da 28 a 30 del trattato CE. Il fatto che le norme tecniche nazionali possano essere conformi al disposto di tali articoli significa che, anche nell'ipotesi dell'opzione più efficace di miglioramento del mutuo riconoscimento, l'eventuale riduzione dei costi totali di produzione sarebbe sempre inferiore rispetto ai costi complessivi provocati dalla disparità tra le norme tecniche dei diversi mercati nazionali.

Molte imprese, una volta constatate le difficoltà che accompagnano il mutuo riconoscimento, decidono di non entrare nel mercato di un altro Stato membro. Le imprese, in particolare le PMI, non desiderano sostenere i notevoli costi irrecuperabili che la penetrazione su un mercato comporta (ovvero i costi di investimento sostenuti prima che una determinata attività possa essere svolta e che non possono essere recuperati attraverso la possibile vendita del relativo cespite, ad esempio le spese legali e altre spese di consulenza). I costi irrecuperabili rappresentano un importante ostacolo alle esportazioni, soprattutto per le piccole e le medie imprese. Di conseguenza un sistema di mutuo riconoscimento pienamente funzionante

determinerebbe un aumento degli scambi nell'UE. Una ridotta concorrenza, minori economie di scala e una minore scelta per i consumatori si traducono in una riduzione degli scambi, che si ripercuote sulla produzione economica e sull'occupazione nell'UE.

L'applicazione del mutuo riconoscimento rientra di solito nelle attività di vigilanza del mercato e non comporta necessariamente costi aggiuntivi per le autorità nazionali.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Constatati questi problemi, la Commissione ha individuato quattro opzioni per migliorare il mutuo riconoscimento nel settore non armonizzato dei prodotti.

- **Opzione 1: mantenimento dello status quo**, ovvero continuare la politica attuale che consiste fundamentalmente nell'esaminare caso per caso le norme tecniche nazionali, soprattutto attraverso i procedimenti di infrazione e le notifiche di cui alla direttiva 98/34/CE.
- **Opzione 2: approccio non normativo**, ovvero integrazione della politica attuale con altri interventi. Si tratta della creazione di uno specifico sito web contenente un elenco dei prodotti interessati dall'applicazione del mutuo riconoscimento, di un vaglio generale da parte della Commissione e degli Stati membri di tutte le norme tecniche nazionali relative a una determinata categoria di prodotti e dell'individuazione delle autorità nazionali responsabili per queste norme, dell'inserimento sistematico nella banca dati TRIS del testo definitivo di tutte le norme tecniche notificate a norma della direttiva 98/34/CE, dell'organizzazione negli Stati membri di conferenze e seminari destinati alle imprese e alle autorità competenti, di pubblicazioni specifiche che chiariscano il significato del mutuo riconoscimento in relazione a particolari categorie di prodotti, di "clausole di mutuo riconoscimento" più dettagliate e della cooperazione amministrativa a livello dei comitati esistenti, istituiti in virtù del diritto comunitario derivato.
- **Opzione 3: approccio normativo**, ovvero l'adozione di una proposta legislativa che imponesse il mutuo riconoscimento nel settore non armonizzato dei prodotti e istituisca i "punti di contatto prodotti". Tale proposta definirebbe i diritti e gli obblighi delle autorità nazionali e delle imprese che intendano vendere in uno Stato membro prodotti già legalmente commercializzati in un altro Stato membro, nel caso in cui le autorità competenti si propongano di limitare la commercializzazione del prodotto in base a norme tecniche nazionali. Essa verterebbe in particolare sull'onere della prova, stabilendo i requisiti procedurali per il diniego del mutuo riconoscimento. Il compito dei punti di contatto prodotti in ogni Stato membro sarebbe quello di offrire alle imprese e alle autorità competenti di altri Stati membri informazioni relative alle norme tecniche applicabili ai prodotti, oltre quello di fornire i dati per contattare tali autorità. Ciò consentirebbe alle autorità pubbliche di ottenere agevolmente informazioni dalle autorità competenti di altri Stati membri e di avviare con esse un dialogo.
- **Opzione 4: una proposta legislativa accompagnata da interventi di natura non legislativa**. Alla base dell'opzione 4 è l'opzione 3, ma con una fondamentale differenza: invece dell'inserimento nella proposta di un elenco di prodotti o di loro aspetti cui si applichi il mutuo riconoscimento, l'opzione 4 prevederebbe, come

misura non legislativa di accompagnamento, la creazione di un sito web contenente un elenco dei prodotti interessati dall'applicazione del mutuo riconoscimento, secondo quanto contemplato dall'opzione 2.

Dalle opzioni 3 e 4 non discende assolutamente che non sarebbe più necessario il ravvicinamento delle legislazioni di cui all'articolo 95 del trattato CE. L'armonizzazione delle norme tecniche nazionali o la loro ulteriore armonizzazione resta senza dubbio uno degli strumenti più efficaci, sia per le imprese sia per le amministrazioni nazionali. Il mutuo riconoscimento non può essere la soluzione miracolosa in grado di garantire la libera circolazione delle merci nel mercato unico. Una maggiore armonizzazione continuerà, quindi, a essere indispensabile nei settori in cui la disparità delle norme tecniche ponga troppi problemi per consentire la corretta applicazione del principio del mutuo riconoscimento.

5. IMPATTO

La valutazione quantitativa dell'impatto macroeconomico di un migliore funzionamento del principio del mutuo riconoscimento nel settore non armonizzato delle merci è di per sé difficile, come lo è valutarne gli effetti microeconomici. Attraverso un modello di mercato interno perfettamente integrato, leggermente ampliato, si possono ottenere stime del massimo costo possibile derivante dalla mancata applicazione del principio del mutuo riconoscimento. L'ampliamento del modello è dato dall'ipotesi che la quota della produzione industriale di un dato settore sia identica alla quota degli scambi intra-UE di quello stesso settore. Secondo le stime di uno studio sul mercato interno, il mutuo riconoscimento riguarda il 21% della produzione industriale, ossia il 7% del PIL all'interno dell'Unione e il 28% circa degli scambi intra-UE di prodotti dell'industria manifatturiera (il cui valore è equivalente al 5% circa del PIL dell'UE). Prendendo questo dato come base di calcolo e ipotizzando un mercato interno perfettamente integrato, il valore degli scambi di prodotti interessati dall'applicazione del mutuo riconoscimento dovrebbe essere pari al contributo che tali prodotti recano al PIL (vale a dire il 7% del PIL dell'Unione); ciò significherebbe che gli scambi attuali di prodotti oggetto del mutuo riconoscimento sono del 45% inferiori rispetto a quello che sarebbe il dato in un mercato interno perfettamente integrato, con una perdita pari all'1,8% del PIL dell'UE. Se tuttavia si applica il principio del mutuo riconoscimento al 36% degli scambi intra-UE di prodotti dell'industria manifatturiera (equivalente a poco più del 6% del PIL dell'UE), gli scambi effettivi interessati dall'applicazione di detto principio risultano meno lontani dal risultato ottenibile in un ipotetico mercato interno perfettamente integrato, per quanto la differenza del 13% continui ad essere significativa (giacché equivalente allo 0,7% del PIL attuale dell'UE).

In futuro, riuscire a garantire il perfetto funzionamento del mutuo riconoscimento all'interno dell'UE determinerebbe un possibile aumento massimo una tantum del PIL dell'UE pari all'1,8%.

Nulla indica che le opzioni esaminate produrrebbero un impatto sociale o ambientale diretto, un impatto specifico sulla crescita del trasporto merci o sulla domanda energetica dell'industria e del settore terziario nell'UE.

6. RAFFRONTO TRA LE VARIE OPZIONI

Da un raffronto tra le varie opzioni in termini di efficacia e probabile impatto emerge che:

- è improbabile che l'opzione 1 possa costituire una soluzione nel medio periodo;
- la soluzione 2 richiederebbe un ulteriore consistente sforzo della Commissione e degli Stati membri, restando comunque improbabile la sua capacità di risolvere i problemi in tutta l'UE, perlomeno nel breve e medio periodo. Gli effetti dell'opzione 2 sarebbero rilevabili solo in settori mirati o in rapporto a specifiche norme nazionali;
- l'opzione 3, ovvero l'approccio di tipo esclusivamente legislativo, offrirebbe soluzioni a breve termine per molti problemi, ma non risolverebbe in modo soddisfacente il problema della definizione della gamma di prodotti interessati dall'applicazione del mutuo riconoscimento;
- l'opzione 4, che configura un intervento di natura legislativa e non, risolverebbe il problema della definizione della gamma di prodotti cui si applica il mutuo riconoscimento.

Dato che l'opzione 4 presenta alcuni dei vantaggi delle opzioni 2 e 3, sarebbe probabilmente la più efficace per le imprese e le amministrazioni nazionali. Il raffronto tra le opzioni indica pertanto che l'opzione 4 sarebbe la più idonea.