



## Audizione di una delegazione della Commissione mercato interno e protezione dei consumatori (IMCO) del Parlamento europeo - Roma, 25 febbraio 2020

*La Commissione parlamentare IMCO (Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori) del Parlamento europeo è competente per: il coordinamento a livello dell'Unione delle legislazioni nazionali nel settore del mercato interno e per l'unione doganale; il funzionamento del mercato unico, incluse le misure volte all'individuazione e all'eliminazione di potenziali ostacoli alla realizzazione del mercato unico, incluso il mercato unico digitale; la promozione e la tutela degli interessi economici dei consumatori (eccettuate le questioni concernenti la sanità pubblica e la sicurezza alimentare); la politica e la legislazione concernenti l'applicazione delle regole del mercato unico e i diritti dei consumatori.*

*La Commissione, composta da 45 membri, è presieduta dalla belga Petra De Sutter (Gruppo dei Verdi/Alleanza libera europea).*

*Di seguito sono illustrati alcuni tra i temi di maggiore interesse nell'ambito delle politiche per il mercato interno e la tutela dei consumatori, che saranno presumibilmente affrontati nel corso dell'incontro.*

### **La proposta di regolamento che istituisce il programma relativo al mercato unico, alla competitività delle imprese, comprese le piccole e medie imprese, e alle statistiche europee**

Nel mese di maggio 2018 la Commissione europea ha presentato la sua proposta per il **Quadro finanziario pluriennale dell'UE** per il periodo **2021-2027**.

In tale ambito è stato proposto un nuovo **Programma relativo al mercato unico, alla competitività delle imprese, comprese le piccole e medie imprese, e alle statistiche europee** ([COM\(2018\)441](#)).

Il Programma mira a rafforzare la *governance* del mercato interno, a sostenere la competitività dell'industria, in particolare delle microimprese e delle piccole e medie imprese (PMI), a promuovere la salute delle persone, degli animali e delle piante, nonché a istituire il quadro per il finanziamento delle statistiche europee.

La proposta della Commissione europea prevede una **dotazione finanziaria** per l'attuazione del Programma nel periodo 2021-2027 di circa **3,6 miliardi** di euro a **prezzi 2018** (4,1 miliardi di euro circa a **prezzi correnti**).

Il **Parlamento europeo**, che ha approvato la propria [posizione in prima lettura](#) sulla proposta il **12 febbraio 2019**, ha chiesto una dotazione finanziaria più rilevante: circa **5,8 miliardi** di euro a **prezzi 2018** (6,5 miliardi di euro circa a **prezzi correnti**).

Attualmente, i **negoziati** sulla proposta sono **fermi, in attesa che si definisca il livello complessivo** del prossimo Quadro finanziario pluriennale dell'UE e, quindi, la relativa ripartizione per politiche e programmi.

Si segnala, infine, che, nelle intenzioni della Commissione europea, dovrebbero contribuire in modo significativo a conseguire gli obiettivi del Programma ulteriori **2 miliardi di euro** circa (a prezzi correnti) stanziati nel quadro del **Fondo InvestEU** (che dovrebbe succedere al Fondo europeo per gli investimenti strategici nel periodo 2021-2027), in particolare attraverso la sezione dedicata alle piccole e medie imprese.

## La sicurezza dei prodotti e il "pacchetto merci"

Nel [Programma di lavoro della Commissione 2020](#), si prevede il ritiro della proposta di regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo e che abroga la direttiva 87/357/CEE del Consiglio e la direttiva 2001/95/CE ([COM\(2013\)78](#)), in considerazione della difficoltà di addivenire ad un accordo e del fatto che la proposta è in parte confluita nel "Pacchetto merci" (*su cui infra*). La Commissione preannuncia al contempo una revisione della direttiva 2001/95 relativa alla sicurezza generale dei prodotti. Una delle disposizioni più controverse della proposta COM(2013)78 era contenuta nell'articolo 7, che in particolare prevedeva l'indicazione sui prodotti da parte dei fabbricanti e degli importatori di un'**indicazione del paese d'origine del prodotto**. Tale previsione, fortemente sostenuta dall'imprenditoria italiana al fine di contrastare i diffusi fenomeni di "*Italian sounding*", è stata supportata dal Parlamento europeo, ma ha incontrato forte opposizione in Consiglio. In relazione a tale tematica, si segnala che la Commissione IMCO produrrà un rapporto di iniziativa in materia di sicurezza dei prodotti nel mercato interno, nell'ambito del quale dovrebbe affrontare il tema della tracciabilità dei prodotti, sotto il duplice profilo del miglioramento dell'informazione ai consumatori e, per le autorità di sorveglianza di mercato, di tracciare la catena di distribuzione e identificare gli operatori economici responsabili.

Con riferimento al "**Pacchetto merci**", pubblicato dalla Commissione europea il 19 dicembre 2017, esso era in particolare costituito da due iniziative legislative, la prima in materia di reciproco riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro (COM 2017/796) e la seconda contenente norme e procedure per la conformità alla normativa di armonizzazione della UE relativa ai prodotti e per la sua applicazione (COM 2017/795).

Entrambe le proposte di regolamento sono state definitivamente adottate ed entreranno in vigore rispettivamente il 19 aprile 2020 e il 16 luglio 2021.

Il [Regolamento \(UE\) 2019/515](#), relativo al reciproco **riconoscimento delle merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro**, mira a migliorare e rafforzare l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento dei prodotti, rimuovendo gli ostacoli ingiustificati al commercio nel mercato interno. A tal fine, esso chiarisce lo scopo del riconoscimento reciproco, introduce una dichiarazione volontaria che le imprese possono usare per dimostrare che un prodotto è già legalmente commercializzato in altro Stato membro, mira a semplificare le procedure amministrative e a introdurre meccanismi di cooperazione amministrativa transfrontaliera tra autorità nazionali e i "punti di contatto per i prodotti". Gli Stati membri possono limitare l'immissione in commercio di merci legalmente commercializzate in un altro Stato membro, in linea con il Trattato e la giurisprudenza della Corte di giustizia, ma hanno l'obbligo di motivare la restrizione, che deve essere comunque proporzionata all'obiettivo perseguito.

Il [Regolamento \(UE\) 2019/1020](#) sulla **vigilanza del mercato** e sulla conformità dei prodotti interviene sul tema della sicurezza dei prodotti, di particolare rilievo per le scelte di acquisto dei consumatori europei.

Sulla base di dati prodotti da [RAPEX](#) (il Sistema di allarme rapido per prodotti non alimentari pericolosi, cui partecipano la Commissione europea, Paesi UE e dell'Area economica europea ed il Regno Unito), nel 2018 il sistema ha ricevuto 2257 segnalazioni relative a prodotti pericolosi e sono state adottate 4050 azioni di *follow-up*. Le categorie di prodotti che hanno ricevuto più segnalazioni sono stati i giochi, seguiti dai veicoli a motore e dall'abbigliamento.

Il Regolamento si applicherà ai prodotti soggetti alla normativa di armonizzazione dell'Unione indicati in un apposito allegato (quali giocattoli, cosmetici, apparecchi elettronici, veicoli, prodotti del tabacco). Esso mira a consolidare il contesto già esistente delle attività di sorveglianza di mercato e a un migliore coordinamento tra le Autorità di sorveglianza. A tal fine, esso istituisce un'apposita "Rete dell'Unione per la conformità dei prodotti" e introduce meccanismi di valutazione *inter-pares* per le autorità di sorveglianza. Tra le principali previsioni del

regolamento, si segnala la sua applicabilità ai prodotti messi in vendita *online* o tramite altri canali di vendita a distanza.

## **Il programma annuale per la standardizzazione europea**

Sulla base dell'articolo 8 del [Regolamento \(UE\) 1025/2012](#), ogni anno la Commissione europea adotta un **programma annuale per la standardizzazione europea**, che identifica le priorità strategiche in materia di normazione europea, tenendo conto delle strategie a lungo termine dell'Unione in materia di crescita.

Sulla base del suddetto regolamento, l'obiettivo principale della normazione consiste nel definire specifiche tecniche o qualitative volontarie, alle quali prodotti, processi di produzione o servizi attuali o futuri possono conformarsi. In particolare, le norme europee sono adottate da una delle tre organizzazioni europee di normazione (OEN), in stretta collaborazione con le industrie e altri membri o partner delle OEN. A livello nazionale, la normazione è gestita dagli organismi nazionali di normazione (ONN) che adottano e pubblicano le norme nazionali. Le norme armonizzate sono una categoria specifica delle norme europee e sono elaborate da un'OEN su 'mandato' della Commissione europea. Esse stabiliscono specifiche tecniche ritenute adatte o sufficienti per conformarsi ai requisiti tecnici previsti dalla legislazione dell'UE.

Il Programma di lavoro annuale dell'Unione per la normazione europea per il 2020 è stato adottato lo scorso ottobre ([COM\(2019\)486](#)).

Lo **sviluppo di standard armonizzati nel 2020** in particolare mira a supportare la normativa europea in alcune politiche prioritarie, quali il mercato unico e il mercato digitale, l'efficienza energetica, il clima e il commercio internazionale. La Commissione in particolare perseguirà standard europei per affrontare le sfide che emergono nel mercato digitale, quali l'intelligenza artificiale (IA), l'Internet delle cose (IoT), la protezione dei dati e la cibersecurity.

Negli [Orientamenti politici](#) per la nuova Commissione europea 2019-2024, la Presidente von der Leyen osseva che "Per aprire la strada agli *hyperscaler* della prossima generazione investiremo nella tecnologia *blockchain*, nel calcolo ad alte prestazioni, nell'informatica quantistica, in algoritmi e strumenti al fine di consentire la condivisione e l'utilizzo dei dati. Definiremo insieme le norme per la nuova generazione di tecnologie, che si imporranno a livello globale".

La cooperazione sulle norme tecniche rappresenta una priorità anche nell'ambito degli **scambi commerciali internazionali**. In particolare, l'uso di standard europei ed internazionali al di fuori dell'UE sarà promossa nei negoziati in corso sugli accordi di libero scambio (Australia, Nuova Zelanda, Indonesia e Mercosur) e per promuovere gli scambi con gli USA; la normazione inoltre è attentamente monitorata in quanto indicatore fondamentale per l'apertura del mercato cinese.

Il programma di lavoro dedica una particolare attenzione ai criteri di **qualità delle norme armonizzate**, preannunciando un documento di orientamento sugli aspetti pratici dell'applicazione del citato regolamento sulla normazione europea.

Per quanto riguarda le risorse, infine, la normazione europea sarà finanziata dal "Programma relativo al mercato unico" ([COM\(2018\)441](#), vedi *supra*), nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

## **La valutazione sul regolamento prodotti da costruzione (CPR)**

Lo scorso 24 ottobre la Commissione ha pubblicato una **valutazione** del CPR ([Regolamento](#) relativo ai **prodotti da costruzione**) allo scopo di valutare entro quali limiti il CPR abbia realizzato i suoi obiettivi e contribuito a ridurre gli ostacoli al mercato interno per i prodotti da costruzione.

Il CPR armonizza le condizioni per l'immissione o la messa a disposizione sul mercato di prodotti da costruzione, in particolare stabilendo disposizioni per la descrizione della prestazione di tali prodotti in relazione alle loro caratteristiche essenziali e per l'uso della marcatura CE. Esso si propone di abbattere le barriere tecniche al commercio di tali prodotti all'interno del mercato unico, attraverso in particolare un sistema di specifiche tecniche armonizzate, un

sistema concordato di valutazione della conformità per ogni famiglia di prodotto, una rete di organismi notificati e la marcatura CE dei prodotti.

Nel documento di ottobre, la Commissione osserva che il **commercio transfrontaliero di prodotti da costruzione è cresciuto**, a seguito dell'introduzione del CPR, il quale, anche attraverso una migliore informazione e riducendo l'incertezza giuridica, ha prodotto l'effetto di aumentare le opportunità di scambio tra gli operatori economici. La Commissione tuttavia identifica **alcune criticità** del CPR, in particolare legate al ruolo degli Stati membri nella sorveglianza di mercato, all'insoddisfacente *performance* dei sistemi di standardizzazione, e alla limitata utilizzazione di misure di semplificazione.

In una recente seduta della Commissione IMCO, la Commissione europea ha informato che è in corso una valutazione circa la necessità di una revisione del regolamento CPR.

## **La proposta di direttiva relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori**

Nell'ambito di un pacchetto di misure denominato "Un 'New Deal' per i consumatori", ad **aprile 2018** la Commissione europea ha presentato una **proposta di direttiva relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori** ([COM\(2018\)184](#)) e che abroga la direttiva 2009/22/CE relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori.

La proposta mira a consentire ai **consumatori** di tutta l'UE di **ricorrere ad azioni rappresentative** per chiedere un **risarcimento** alle imprese che violano i loro diritti. In alcuni Stati membri i consumatori possono già avviare azioni giudiziarie collettive, ma si vorrebbero introdurre norme armonizzate per tutta l'UE.

Secondo la proposta della Commissione, sarebbe possibile per un **soggetto riconosciuto**, quale un'**organizzazione dei consumatori**, presentare **ricorso**, ad esempio per chiedere il risarcimento o la riparazione, a nome e per conto di un **gruppo di consumatori** che sono stati **lesi** da pratiche commerciali illecite.

Le azioni rappresentative **non potrebbero essere proposte dagli studi legali** (come avviene negli Stati Uniti), ma solo da soggetti, come le organizzazioni dei consumatori, che non hanno scopo di lucro e soddisfano criteri rigorosi di ammissibilità, sotto il controllo di un'autorità pubblica.

Il Parlamento europeo ha approvato la propria [posizione in prima lettura](#) sulla proposta il **26 marzo 2019** (competente è la Commissione giuridica (JURI), ma la Commissione IMCO ha fornito il suo [parere](#) in data 28 novembre 2018).

Dopo che il Consiglio, a novembre 2019, ha raggiunto un **orientamento generale** sulla proposta, il 9 gennaio 2020 la Commissione JURI ha votato favorevolmente all'avvio dei **triloghi** interistituzionali, che sono tuttora **in corso**.

Si segnala, in particolare, che tra le questioni più rilevanti su cui si sta lavorando (dopo le modifiche proposte dal Consiglio nel suo orientamento generale) vi sono quelle riguardanti gli **enti legittimati ad agire** per conto dei consumatori e la **distinzione tra azioni nazionali e azioni transfrontaliere**.

### **La normativa italiana**

Il Parlamento ha approvato la [legge n. 31 del 2019](#) volta a **riformare** l'istituto dell'**azione di classe** (c.d. *class action*), in precedenza previsto dal Codice del consumo ([d.lgs. n. 206 del 2005](#)). La riforma prevede in particolare:

- **l'estensione dell'ambito di applicazione dell'azione di classe**: eliminando anzitutto ogni riferimento a consumatori e utenti, l'azione sarà sempre esperibile da tutti coloro che avanzino pretese risarcitorie in relazione a lesione di "**diritti individuali omogenei**"; l'azione sarà quindi nella titolarità di ciascun componente della "classe", nonché delle organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro che abbiano come scopo la tutela dei suddetti diritti, e che si siano iscritte in un elenco tenuto dal Ministero dello sviluppo economico. Destinatari



dell'azione di classe saranno imprese ed enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle rispettive attività. Dal punto di vista oggettivo, l'azione sarà esperibile a tutela delle situazioni soggettive maturate a fronte di condotte lesive, per l'accertamento della responsabilità e la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni;

- **l'ampliamento degli strumenti di tutela:** si prevede, accanto all'azione di classe, di un'**azione inibitoria collettiva** verso gli autori di condotte pregiudizievoli di una pluralità di individui. Chiunque abbia interesse, oltre alle suddette organizzazioni e associazioni, potrà chiedere al giudice di ordinare a **imprese o enti gestori di servizi di pubblica utilità** la cessazione di un comportamento lesivo di una pluralità di individui ed enti, commesso nello svolgimento delle rispettive attività, o il divieto di reiterare una condotta commissiva o omissiva.

La riforma **entrerà in vigore il 19 novembre 2020**. Agli illeciti commessi anteriormente continueranno ad applicarsi le disposizioni del codice del consumo.

### **La proposta di regolamento concernente lo strumento per gli appalti internazionali (IPI - International Procurement Instrument)**

Gli appalti pubblici rappresentano il 15-20% del PIL mondiale: si tratta pertanto di un settore che riveste un'importanza strategica per l'Unione europea. L'aggiudicazione degli appalti pubblici da o per conto di autorità degli Stati membri deve rispettare i principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e in particolare la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, nonché i principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza. Le direttive europee sugli appalti pubblici recano disposizioni, che si applicano ai contratti che superano determinati valori (cd. "contratti sopra soglia").

L'Unione europea, attraverso gli impegni internazionali dell'OMC (Accordo sugli Appalti Pubblici - AAP) e bilaterali per il libero scambio (ALS), favorisce l'apertura internazionale del mercato degli appalti pubblici e, contestualmente, si impegna a concedere l'accesso al proprio mercato per alcuni beni, servizi e forniture.

Il **21 marzo 2012** la Commissione europea ha adottato una **proposta di regolamento** del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'accesso di beni e servizi di paesi terzi all'Unione ([COM\(2012\)124](#)), che istituisce il cosiddetto **strumento per gli appalti internazionali**, al fine di migliorare l'accesso di operatori economici, beni e servizi dell'Unione ai mercati degli appalti pubblici e delle concessioni dei paesi terzi. La proposta iniziale conteneva disposizioni per i beni e servizi "contemplati" (laddove l'UE abbia assunto impegni internazionali in materia di accesso al mercato) e beni e servizi "non contemplati" (laddove l'UE non abbia assunto alcun impegno in materia di accesso al mercato). Per tale seconda categoria, la proposta iniziale prevedeva due procedure differenti: *a*) una procedura decentralizzata secondo la quale l'ente aggiudicatore sarebbe stato autorizzato, previa approvazione della Commissione, a escludere le offerte; e *b*) una procedura centralizzata, in cui la Commissione avrebbe svolto un ruolo centrale attraverso l'avvio di un'indagine su presunte misure restrittive applicate nel settore degli appalti, nonché l'eventuale decisione di adottare misure restrittive, ossia la chiusura del mercato o una penalità applicabile sul prezzo, che avrebbero dovuto essere poi applicate dalle autorità nazionali nelle loro procedure d'appalto.

La proposta è stata discussa in sede di Parlamento europeo e di Consiglio, senza, tuttavia, concludere la prima lettura, in quanto si sono registrate divergenze in sede di Consiglio tra le posizioni degli Stati membri favorevoli e quelle degli Stati membri contrari. Il 15 gennaio 2014 il Parlamento europeo in seduta plenaria ha votato gli emendamenti alla proposta della Commissione. Il 3 settembre 2014 la presidenza italiana ha elaborato un progetto di proposta di compromesso sulla proposta del 2012, su cui non si è registrato un orientamento maggioritario favorevole.

La Commissione ha presentato una versione modificata della proposta di regolamento il 29 gennaio 2016 ([COM\(2016\)34](#)), che introduce importanti innovazioni tra le quali:

- l'**eliminazione della "procedura decentralizzata"**, cioè della possibilità, per le amministrazioni aggiudicatrici, di decidere autonomamente un divieto di partecipazione degli offerenti esteri alle loro gare d'appalto;
- la limitazione delle **misure restrittive** alle penalità applicabili sul prezzo, denominate "**misure di adeguamento del prezzo**", a determinate offerte (il cui valore sia costituito per oltre il 50% del valore totale da beni e/o servizi originari di un paese terzo) qualora il paese terzo in questione adotti o applichi misure o pratiche restrittive e/o discriminatorie nel settore degli appalti pubblici (nella proposta originaria si faceva riferimento anche alla possibilità di una chiusura generalizzata o per settore del mercato degli appalti pubblici dell'UE ai beni, ai servizi e ai fornitori di paesi terzi);
- l'introduzione del presupposto secondo cui le offerte presentate da società originarie del paese terzo interessato sono soggette alla penalità applicabile sul prezzo, **a meno che non possano dimostrare che meno del 50 % del valore totale dell'offerta è costituito da beni e servizi non contemplati**, originari di tale paese terzo (nella proposta originaria, l'onere della prova era a carico delle amministrazioni aggiudicatrici);
- l'**esenzione delle PMI europee** dall'applicazione del regolamento.

Il 21 marzo 2019, il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni, ha invitato a «[...] riprendere le discussioni sullo strumento per gli appalti internazionali dell'UE». Nel programma della Presidenza croata, si precisa che, in linea con le conclusioni del Consiglio del mese di marzo 2019, la Croazia intende lavorare sulla succitata proposta di regolamento.

**Senato: n. 80**  
**Camera: n. 23**  
**24 febbraio 2020**

Senato Servizio Studi del Senato  
Camera Ufficio Rapporti con l'Unione europea

Studi1@senato.it - 066706-2451  
cdrue@camera.it - 066760-2145

 SR\_Studi