

Cos'è il reciproco riconoscimento?

Il reciproco riconoscimento è un principio che si applica nell'ambito della libera circolazione delle merci. Se a livello europeo non vi è nessuna norma armonizzata, i prodotti legalmente commercializzati in uno Stato membro possono essere venduti negli altri Stati membri a prescindere dal fatto che ottemperino o meno alle regole tecniche nazionali di tali Stati membri. Gli Stati membri riconoscono reciprocamente che le norme tecniche nazionali tutelano in uguale misura gli interessi pubblici perseguiti. A mo' di eccezione, uno Stato membro può negare l'accesso al proprio mercato a un prodotto legalmente commercializzato in un altro Stato membro se dimostra che la protezione dell'interesse generale perseguito non è equivalente e che le sue norme tecniche nazionali sono necessarie e proporzionate per assicurare la tutela di questo interesse generale.

Cos'è il regolamento (CE) n. 764/2008 (il regolamento sul reciproco riconoscimento)"¹ ?

L'applicazione del principio del reciproco riconoscimento si è dimostrata nella pratica alquanto gravosa, sia per le imprese che per le autorità nazionali. Il regolamento ha introdotto un quadro procedurale per ridurre al minimo la possibilità che insorgano ostacoli illeciti alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri a motivo di regole tecniche nazionali inutili e sproporzionate. A ciò si è provveduto 1) istituendo dei punti di contatto prodotti e una banca dati sui prodotti per sapere se si applica il reciproco riconoscimento e 2) invitando le autorità nazionali a notificare e a giustificare le decisioni che negano l'accesso al mercato basate sul reciproco riconoscimento.

Carenze nell'applicazione del regolamento e opzioni potenziali per incoraggiarne l'applicazione

Sulla base di una valutazione esterna² condotta nel 2015, risulta che l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento non è ancora ottimale; molte imprese e autorità nazionali hanno ancora poca familiarità con il principio del reciproco riconoscimento ed indicano che sarebbero utili campagne di sensibilizzazione. A motivo dell'uso subottimale del reciproco riconoscimento le imprese possono trovarsi a sostenere costi aggiuntivi e non giustificati per accedere a un nuovo mercato o possono addirittura perdere opportunità d'affari. I consumatori non beneficiano di una più ampia scelta sul mercato e quindi di prezzi più bassi. La valutazione esterna ha identificato le strozzature più frequenti che impediscono al principio del reciproco riconoscimento di raggiungere le sue piene potenzialità. È stato possibile identificare altre carenze alla luce dell'esperienza maturata con l'applicazione del regolamento e grazie ai contributi degli stakeholder.

Nel complesso, tali carenze (e le loro soluzioni potenziali) possono essere sintetizzate nel seguente modo:

In primo luogo, a volte è difficile sia per le imprese che per le autorità nazionali responsabili valutare se il reciproco riconoscimento possa essere applicato a un prodotto specifico. Il campo di applicazione del regolamento non è chiaro per quanto concerne i prodotti e le situazioni cui si applica il reciproco riconoscimento; ad esempio, le autorizzazioni preventive per l'immissione sul mercato non sono pienamente coperte. L'elenco dei prodotti che figura nel regolamento e che intende fornire un quadro dei prodotti che possono essere coperti dal reciproco riconoscimento non è molto efficiente in termini di messa a disposizione delle informazioni necessarie e di riduzione degli sforzi delle imprese e delle autorità nazionali per valutare se il principio si applichi o meno. Questo problema interessa in particolare determinati settori come quello della costruzione, dei fertilizzanti, ecc. Il riconoscimento reciproco potrebbe essere di più agevole applicazione se:

1) si chiarisse il campo di applicazione del regolamento. Il chiarimento riguarderebbe i prodotti cui si potrebbe applicare il reciproco riconoscimento e coprirebbe, tra l'altro, aspetti quali le procedure di autorizzazione preventiva.

2) l'elenco dei prodotti menzionato all'articolo 12, paragrafo 4, del regolamento che include in forma non esaustiva i prodotti non coperti dalla normativa di armonizzazione fosse aggiornato e reso di più

¹ Regolamento (CE) n. 764/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, che stabilisce procedure relative all'applicazione di determinate regole tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro e che abroga la decisione n. 3052/95/CE (Testo rilevante ai fini del SEE), (GU L 218 del 13.8.2008, pagg. 21-29). Conformemente all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento gli Stati membri hanno l'obbligo di inviare alla Commissione una relazione annuale sull'applicazione del regolamento. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, e dell'articolo 7, paragrafo 2, gli Stati membri devono notificare le loro decisioni amministrative indirizzate agli operatori economici e riguardanti il divieto di commercializzazione, unitamente alle modifiche e alle richieste di test aggiuntivi di un prodotto o il ritiro del prodotto dal mercato.

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

facile consultazione. L'elenco non sarà mai esaustivo, ma se venisse regolarmente aggiornato e adeguatamente promosso si ridurrebbero le incertezze iniziali.

In secondo luogo, nei casi in cui si potrebbe applicare il principio del reciproco riconoscimento, vi si rinuncia spesso perché gli utilizzatori potenziali non lo trovano sufficientemente affidabile. Le imprese e le autorità nazionali hanno difficoltà a dimostrare che il prodotto è stato legalmente commercializzato in un determinato Stato membro. Inoltre le autorità nazionali tendono spesso a privilegiare le proprie regole (con il cui contesto culturale e storico hanno familiarità) ed insistono ad applicarle a spese del reciproco riconoscimento. Le imprese, a loro volta, non possono impugnare facilmente le decisioni che impediscono l'accesso al mercato e ciò crea ampi spazi di incertezza legale. Le imprese spesso ritengono inoltre che sfidare le autorità nazionali non porti nulla di buono e preferiscono adeguarsi alle regole nazionali invece di fare affidamento sul reciproco riconoscimento e correre il rischio di vedersi negare l'accesso al mercato. La trasformazione del reciproco riconoscimento in uno strumento affidabile potrebbe avvenire nei seguenti modi:

1) Introducendo una dichiarazione che indichi l'ottemperanza alle regole tecniche dello Stato membro in cui il prodotto è legalmente commercializzato, al fine di agevolare il modo in cui le imprese dimostrano che il loro prodotto è legalmente commercializzato in uno Stato membro. La dichiarazione potrebbe essere volontaria ed essere fatta dall'operatore economico stesso. Ciò servirebbe ad armonizzare gli strumenti atti a dimostrare che un prodotto è legalmente commercializzato introducendo requisiti minimi per quanto concerne i dati che devono essere indicati per dimostrare l'ottemperanza alle regole nazionali in un determinato Stato membro. Una simile dichiarazione potrebbe essere fornita a richiesta, ad esempio quando il prodotto si trova già sul mercato ed è sottoposto a ispezione dalle autorità preposte alla sorveglianza del mercato o allorché si chiede un'autorizzazione preventiva. La dichiarazione potrebbe essere anche rilasciata da un organismo designato dallo Stato membro in cui il prodotto è legalmente commercializzato, ad esempio dal punto di contatto prodotti nazionale istituito conformemente al regolamento n. 764/2008.

2) Introducendo misure dissuasive per assicurare il rispetto dell'obbligo fatto alle autorità nazionali di notificare le decisioni amministrative che negano o limitano il reciproco riconoscimento. Ciò significa che qualsiasi decisione amministrativa neghi l'accesso al mercato sulla base di requisiti tecnici nazionali dovrebbe essere sempre giustificata e notificata alla parte interessata e alla Commissione per garantire la trasparenza e una mappatura dell'applicazione del principio del reciproco riconoscimento. Tali decisioni dovrebbero inoltre essere adottate entro una scadenza ragionevole ed essere suscettibili di appello innanzi agli organismi nazionali competenti, affinché le imprese possano far valere le loro argomentazioni e impugnare le decisioni che le interessano. Infine, qualsiasi decisione amministrativa non notificata dovrebbe essere inapplicabile al fine di proteggere le imprese e fornire ulteriori incentivi alle autorità nazionali a procedere alle notifiche.

3) Assicurando che siano disponibili vie di ricorso efficaci per gli operatori economici che desiderino intentare un'azione contro una decisione amministrativa che nega loro il reciproco riconoscimento. Nella maggior parte dei casi le procedure per impugnare tali decisioni sono estremamente lunghe e onerose e dissuadono le imprese dall'intentare un'azione contro di esse. Si possono contemplare procedure più agevoli, come ad esempio una valutazione a livello di UE per ridurre gli oneri e le lungaggini delle procedure giurisdizionali.

Infine, si registra una mancanza di valida comunicazione tra tutti gli attori coinvolti nell'applicazione del principio del reciproco riconoscimento. Ciò vale per la comunicazione all'interno delle amministrazioni nazionali, tra le amministrazioni dei diversi Stati membri, tra gli Stati membri e la Commissione ed anche per la comunicazione tra le imprese e l'amministrazione. Da un lato, la comunicazione tra i punti di contatto prodotti non è ottimale e si registra una cooperazione insufficiente tra le autorità nazionali coinvolte/responsabili che trattano del reciproco riconoscimento. D'altro canto, neanche la comunicazione tra i punti di contatto prodotti e le imprese è soddisfacente, inficiata com'è da tempi lunghi di risposta alle domande pervenute. Infine, la comunicazione tra i punti di contatto prodotti e la Commissione non è ottimale poiché si registrano carenze nella notifica alla Commissione delle decisioni che precludono l'accesso al mercato. Anche gli aspetti linguistici aumentano le difficoltà di comunicazione. Per meglio incoraggiare l'applicazione del reciproco riconoscimento la comunicazione potrebbe essere così migliorata:

1) Rafforzando il ruolo dei punti di contatto prodotti affinché diventino il primo interlocutore per chiedere informazioni sui prodotti (anche per i prodotti armonizzati) integrandoli in una rete più ampia e fornendo informazioni on line attraverso lo 'Sportello digitale unico'. Il ruolo attuale dei punti di contatto prodotti verrebbe rafforzato in modo da meglio definirne i compiti e le responsabilità e da

stabilire il contenuto minimo di informazioni da fornire alle imprese. L'integrazione in reti più ampie consentirebbe ai punti di contatto prodotti di essere maggiormente visibili e più facilmente identificabili per le imprese.

2) Usando i nuovi strumenti informatici per la notifica delle decisioni che precludono l'accesso al mercato e per la comunicazione tra i punti di contatto prodotti come, ad esempio, il sistema di informazione del mercato interno (IMI) o l'ICSMS [vale a dire, il sistema sussidiario generale di informazione di cui all'articolo 23 del regolamento (CE) n. 765/2008]. L'uso degli strumenti informatici renderà più agevoli le notifiche e assicurerà una maggiore trasparenza e un migliore monitoraggio dell'applicazione del principio del reciproco riconoscimento.

3) Stabilendo scadenze rigorose per rispondere alle domande che un'autorità invia all'altra. Le scadenze, che devono rimanere ragionevoli, miglioreranno il flusso di comunicazione tra le autorità e quindi accelereranno la risposta finale fornita alle imprese.

Un'altra soluzione all'applicazione subottimale del reciproco riconoscimento potrebbe consistere in una ulteriore armonizzazione. A tal fine si potrebbero contemplare diverse opzioni, come:

1) Armonizzare i requisiti tecnici in ambiti specifici in cui il reciproco riconoscimento non appare sufficiente per assicurare la libera circolazione delle merci. Una simile opzione implica un valido monitoraggio dell'applicazione del principio di reciproco riconoscimento per identificare i settori problematici in cui è necessaria l'armonizzazione.

2) Armonizzare certi requisiti di base che un prodotto dovrebbe soddisfare. Questa opzione implica che soltanto certi requisiti specifici verrebbero armonizzati, come ad esempio i requisiti minimi in tema di tracciabilità.

3) Assicurare che i prodotti legalmente commercializzati in uno Stato membro e che sono conformi alle norme europee godano effettivamente del diritto alla libera circolazione nell'UE. Questa opzione si rifà all'uso delle norme europee quale base comune per dimostrare l'equivalenza con le regole tecniche nazionali.