



Bruxelles, 22.11.2018
COM(2018) 764 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**Norme armonizzate - Migliorare la trasparenza e la certezza del diritto per un mercato
unico pienamente funzionante**

La Commissione ha dato oggi una prima risposta alla richiesta formulata dal Consiglio europeo nel marzo 2018 di valutare lo stato di avanzamento del mercato unico, nonché gli ostacoli rimanenti e le opportunità di un mercato unico pienamente funzionante¹.

In tale valutazione la normazione assume un'importanza capitale, in particolare in considerazione del ruolo che svolge ai fini della rimozione degli ostacoli tecnici agli scambi commerciali. Le norme contribuiscono a garantire l'interoperabilità di prodotti e servizi complementari, agevolano l'introduzione di prodotti innovativi e, in ultima analisi, rafforzano la fiducia dei consumatori europei nella qualità dei prodotti e dei servizi offerti nell'Unione. In un contesto di rapida evoluzione tecnologica, di digitalizzazione dell'economia europea, di nuovi modelli di crescita e di tendenze economiche emergenti, la normazione svolge un ruolo fondamentale nel garantire che lo sviluppo del mercato unico sia in grado di far fronte alle sfide future e che le imprese e i consumatori europei possano cogliere i benefici derivanti da tali cambiamenti².

Le norme europee sostituiscono in tutti gli Stati membri dell'Unione norme nazionali potenzialmente contrastanti e di conseguenza rendono più facile l'accesso al mercato per coloro che ne fanno uso. In tal modo la normazione contribuisce al continuo approfondimento del mercato unico. Attraverso la ricerca di una più stretta corrispondenza tra norme europee e norme internazionali, l'Unione europea promuove le migliori pratiche e accresce le sinergie nelle catene globali del valore. Ciò determina un aumento dei flussi commerciali e accresce per le imprese le opportunità di espandere le proprie attività.

Un sistema europeo di normazione ben funzionante contribuisce alla crescita economica e sostiene l'innovazione e la competitività globale dell'industria europea. Contribuisce inoltre a garantire che siano raggiunti nella pratica i livelli di tutela della sicurezza, della salute, dei consumatori e dell'ambiente stabiliti nella legislazione dell'Unione³. L'industria europea è in via di rapida trasformazione grazie all'adozione di un'ampia gamma di soluzioni innovative e di tecnologie digitali. Anche i settori tradizionali dell'economia sono interessati da tale tendenza. Tutti i nostri bisogni richiedono risposte di normazione, sostenute da norme europee avanzate ed elaborate da un sistema europeo di normazione moderno e flessibile.

La presente comunicazione passa in rassegna il funzionamento del sistema europeo di normazione e traccia un bilancio delle iniziative intraprese negli ultimi anni per sostenere l'applicazione del regolamento sulla normazione, anche alla luce della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. La comunicazione illustra le iniziative recentemente adottate dalla Commissione nell'intento di migliorare ulteriormente il sistema e comprende anche iniziative specifiche che la Commissione assumerà nell'immediato futuro al fine di rafforzare l'efficienza, la trasparenza e la certezza del diritto a beneficio dei soggetti che intervengono nell'elaborazione di norme armonizzate. La presente comunicazione è pertinente nel contesto delle norme armonizzate, ovvero le norme europee adottate sulla base di una richiesta avanzata dalla Commissione per l'applicazione della legislazione di armonizzazione dell'Unione⁴.

¹ COM(2018) 772 final.

² Ad esempio, l'ulteriore sviluppo dell'economia circolare nell'Unione richiede la fissazione di norme di elevata qualità per le materie prime secondarie come le materie plastiche o i concimi ricavati dai rifiuti.

³ Le norme armonizzate si estendono anche alle problematiche dell'inclusione sociale, quali l'accessibilità. L'atto europeo sull'accessibilità usa le norme per assicurare la presunzione di conformità.

⁴ Essa non si applica ad altri tipi di norme, ossia le norme internazionali, le norme europee (non armonizzate), le norme nazionali, le specifiche tecniche, ecc.

Il sistema europeo di normazione si basa su un partenariato pubblico-privato tra la Commissione e la comunità di normazione. La sua singolarità risiede nell'uso di norme armonizzate. Tali norme diventano parte del diritto dell'Unione e, quando sono usate, assicurano ai fabbricanti in tutto il mercato unico una presunzione di conformità alle prescrizioni della legislazione dell'Unione. Ciò garantisce a coloro che usano le norme armonizzate un'importante certezza giuridica e assume particolare rilevanza per le piccole e medie imprese, poiché consente loro di immettere sul mercato prodotti conformi alla legislazione dell'Unione senza costi aggiuntivi. Il cosiddetto "nuovo quadro normativo" è stato concepito come un sistema flessibile e orientato al mercato, costruito sul consenso dell'industria, delle piccole e medie imprese e di altri importanti portatori di interessi, che garantisce che i prodotti conformi alle norme armonizzate ottemperano alla legislazione dell'Unione.

L'uso di norme armonizzate assicura agli utenti la certezza del diritto e la stabilità, con la conseguente riduzione dei costi per i fabbricanti. Ciò, a sua volta, è fondamentale per gli investitori, ma attribuisce anche maggiori responsabilità pubbliche alle autorità di regolamentazione, che devono sorvegliare tali norme armonizzate in modo appropriato.

Da quando è entrato in vigore nel 2013, il regolamento (UE) n. 1025/2012⁵ (in appresso "il regolamento sulla normazione") ha definito il quadro giuridico generale per il sistema europeo di normazione, compresa la ripartizione delle responsabilità e degli obblighi dei soggetti interessati. Alcuni miglioramenti dell'attuazione pratica di tale quadro devono essere apportati rapidamente, in particolare alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

1. FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA EUROPEO DI NORMAZIONE

Le norme armonizzate sono elaborate da una delle tre organizzazioni europee di normazione⁶ sulla base di una richiesta ufficiale della Commissione ("richiesta di normazione") avanzata al fine di promuovere l'applicazione della legislazione dell'Unione. Tali richieste di normazione definiscono che cosa ci si attende dalle organizzazioni europee di normazione e, in particolare, specificano quali norme armonizzate devono essere definite ed entro quali termini. La Commissione elabora le richieste di normazione nel corso di un processo inclusivo e trasparente in collaborazione con gli Stati membri.

La Commissione e le organizzazioni europee di normazione si adoperano affinché il processo di elaborazione di norme armonizzate sia basato sul consenso e sia trasparente e inclusivo. In particolare, la Commissione verifica attentamente che il contributo delle piccole e medie imprese e dei portatori di interessi in rappresentanza di tutte le componenti della società, come i consumatori, i lavoratori e gli interessi ambientali, sia preso in considerazione nel corso del processo in quanto la loro partecipazione migliora la qualità delle norme. Una volta che le organizzazioni europee di normazione hanno elaborato una norma armonizzata, la Commissione valuta se essa sia conforme alle prescrizioni della corrispondente legislazione dell'Unione e alla richiesta di normazione originaria. Se giunge alla conclusione che la norma è conforme alla richiesta e alla legislazione dell'Unione, la Commissione decide di pubblicarne il riferimento nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. A quel punto la norma, previa decisione della Commissione di pubblicarne il riferimento nella Gazzetta ufficiale, produce effetti giuridici ai sensi della pertinente legislazione dell'Unione.

⁵ GU L 316 del 14.11.2012, pag. 12.

⁶ Il Comitato europeo di normazione (CEN), il Comitato europeo di normazione elettrotecnica (Cenelec) e l'Istituto europeo per le norme di telecomunicazione (ETSI).

I prodotti fabbricati nel rispetto delle norme armonizzate godono di una presunzione di conformità alle corrispondenti prescrizioni legislative⁷. Grazie all'utilizzo delle norme armonizzate, il fabbricante può beneficiare di una procedura semplificata di valutazione della conformità. In tal modo le norme armonizzate riducono gli oneri finanziari e amministrativi a carico dei fabbricanti, in particolare delle piccole e medie imprese, e accrescono la certezza del diritto per quanto riguarda la conformità dei prodotti alla legislazione dell'Unione. Tale effetto giuridico e la certezza del diritto sono fondamentali per le piccole e medie imprese, in quanto permettono loro di fabbricare prodotti all'avanguardia in modo concorrenziale⁸.

La Commissione deve pertanto prestare particolare attenzione al contenuto delle norme armonizzate. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha ulteriormente rafforzato questa esigenza nella sua recente giurisprudenza, in particolare nella sentenza nella causa C-613/14 "James Elliott Construction Limited/Irish Asphalt Limited"⁹. Con tale sentenza, la Corte ha precisato il ruolo e lo status giuridico delle norme armonizzate, concludendo che tali norme "rientrano nel diritto dell'Unione", anche se sono elaborate da organismi privati indipendenti e il loro uso rimane facoltativo.

La Corte ha ribadito inoltre la responsabilità della Commissione nel processo realizzato su iniziativa e sotto la direzione nonché il controllo della Commissione delle norme armonizzate. La Commissione ha quindi l'obbligo di seguire accuratamente il processo di elaborazione delle norme armonizzate e di valutare se esse siano conformi alle disposizioni della legislazione armonizzata dell'Unione e/o alle richieste di normazione al fine di assicurare la piena conformità delle norme armonizzate alla legislazione applicabile. Questo non comprende solo gli aspetti tecnici delle norme ma anche altri elementi del regolamento sulla normazione europea, quali l'inclusività o meno del loro processo di elaborazione. È intenzione della Commissione adempiere a tali obblighi con la massima tempestività ed efficienza possibili.

2. APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO SULLA NORMAZIONE E DELLA GIURISPRUDENZA IN MATERIA

Successivamente all'entrata in vigore nel 2013 del regolamento sulla normazione¹⁰ e a numerose sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, la Commissione ha avviato una serie di iniziative per sostenere l'attuazione del quadro giuridico e migliorare le modalità di funzionamento nella pratica del sistema europeo di normazione.

Conformemente al regolamento sulla normazione¹¹, la Commissione ha adottato programmi di lavoro annuali dell'Unione per la normazione europea, mettendo in luce l'importanza di norme armonizzate, i loro effetti giuridici (presunzione di conformità), la loro qualità e tempestività. Oltre a pianificare i lavori finalizzati all'elaborazione di norme armonizzate, tali programmi hanno inoltre formulato proposte concrete per migliorare la governance del

⁷ Molti altri atti legislativi dell'Unione rispecchiano il sistema di cui al regolamento (UE) n. 1025/2012: tra gli altri il regolamento (UE) n. 305/2011 (regolamento sui prodotti da costruzione) e la direttiva 2001/95/CE (direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti). Per comodità di riferimento essi non sono esaminati separatamente nella presente comunicazione, ma le considerazioni generali contenute nella presente comunicazione si applicano anche a tali atti.

⁸ Il settore dei prodotti da costruzione è caratterizzato da rilevanti scostamenti dalla prassi generale in materia di normazione.

⁹ Si vedano ad esempio anche le cause T-474/15, Global Garden Products, e C-630/16, Anstar.

¹⁰ Che sostituisce le disposizioni sulla normazione della direttiva 98/34/CE.

¹¹ Articolo 8 del regolamento (UE) n. 1025/2012.

sistema europeo di normazione, come ad esempio l'attribuzione in via prioritaria al sostegno tecnico diretto all'elaborazione di norme armonizzate del contributo finanziario dell'Unione europea a favore delle organizzazioni europee di normazione. Nei programmi di lavoro annuali dell'Unione la Commissione ha fornito inoltre precise indicazioni alle organizzazioni europee di normazione per rafforzare il coinvolgimento nel processo di normazione europea delle piccole e medie imprese e dei portatori di interessi della società civile.

La Commissione ha altresì adottato diverse iniziative per rendere più trasparente e accessibile la sua politica di normazione. Per garantire la corretta applicazione del regolamento sulla normazione, nel 2015 i servizi della Commissione hanno fornito orientamenti sul ruolo, sull'elaborazione, sull'adozione e sull'esecuzione delle richieste di normazione in un Vademecum sulla normazione europea¹². Tale documento è stato redatto in pieno accordo con le organizzazioni europee di normazione, le piccole e medie imprese e i portatori di interessi della società civile, unitamente agli Stati membri e all'industria. La Commissione ha inoltre sviluppato un modello comune per la pubblicazione dei riferimenti delle norme armonizzate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e ha redatto nel 2016 un documento di orientamento relativo alla verifica delle condizioni per la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dei riferimenti delle norme armonizzate¹³.

In linea con la strategia per il mercato unico¹⁴ del 2015 e il "pacchetto normazione"¹⁵, adottato il 1° giugno 2016, la Commissione ha delineato una visione condivisa per la normazione europea nella sua iniziativa congiunta sulla normazione ("iniziativa congiunta"), con il sostegno di un vasto numero di portatori di interessi e di tutti gli Stati membri. L'obiettivo dell'iniziativa congiunta è garantire un impegno costante dell'Unione nell'ammodernamento del sistema europeo di normazione, al fine di conservarne l'attrattiva, di tenere il passo con gli sviluppi tecnologici, come la digitalizzazione, nell'ambito di un quadro agile, flessibile e inclusivo e di accelerare e definire meglio le priorità in tema di normazione, in modo da rispondere in maniera tempestiva alle esigenze degli utenti e del mercato. La sensibilizzazione e il miglioramento dell'elaborazione e dell'applicazione delle norme armonizzate sono oggetto di azioni specifiche dell'iniziativa congiunta. L'iniziativa congiunta approfondisce anche il ruolo delle norme nell'affrontare le sfide della trasformazione digitale dell'economia. Quest'ultima rende necessario accelerare la trasformazione della normazione europea al fine di metterla in grado di rispondere alle sfide presenti e future, in particolare in settori quali Internet degli oggetti, big data, tecnologie produttive avanzate, robotica, stampa 3D, intelligenza artificiale e tecnologie blockchain. Un sistema europeo di normazione moderno, flessibile e inclusivo in grado di reagire rapidamente ai nuovi sviluppi contribuirà ad accelerare la diffusione di queste nuove tecnologie.

Nel 2017 la Commissione e le organizzazioni europee di normazione sono giunte a un accordo su un piano d'azione comune per affrontare la questione delle norme armonizzate i cui riferimenti non sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale a seguito di una valutazione negativa da parte della Commissione. La questione è stata sollevata dalla piattaforma REFIT¹⁶ e da diversi portatori di interessi perché influisce sul buon funzionamento del sistema europeo di normazione. In risposta a tale richiesta, la Commissione ha dato la priorità alla rapida

¹²SWD (2015) 205 final del 27.10.2015, http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/vademecum_en.

¹³ <http://www.cc.cec/Ares/ext/documentInfoDetails.do?documentId=080166e5ae43cdde>.

¹⁴ COM(2015) 550 final.

¹⁵ COM(2016) 358 final.

¹⁶ Piattaforma REFIT, parere XXII.2.b.

riduzione dell'arretrato di tali norme armonizzate, in collaborazione con le organizzazioni europee di normazione. Trattare l'arretrato restante rimane una priorità per la Commissione.

Prima azione - *La Commissione si adopera per eliminare l'arretrato restante il più rapidamente possibile.*

Al fine di rendere tempestiva ed efficiente la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dei riferimenti delle norme armonizzate conformi, è utile individuare le criticità in una fase quanto più precoce possibile del loro processo di elaborazione. La Commissione ha istituito a tal fine un pool di consulenti. I consulenti prestano assistenza tecnica ai servizi della Commissione nella valutazione dei progetti di norme armonizzate, contribuendo in tal modo a rafforzare ulteriormente il controllo della Commissione sulla coerenza delle norme armonizzate con la legislazione in materia.

Per migliorare il coordinamento nel quadro del partenariato pubblico-privato per la normazione, la Commissione e le organizzazioni europee di normazione hanno organizzato regolari dialoghi strutturati, incentrati su aspetti tecnici e strategici della normazione europea, compresi quelli relativi alla qualità delle norme armonizzate e all'impatto che esse hanno sulle imprese, sui mercati e sui consumatori.

Per favorire un maggiore coinvolgimento dei colegislatori nel processo di definizione delle priorità per la normazione europea, nel giugno 2018 la Commissione ha organizzato un dialogo interistituzionale. Al dialogo hanno partecipato i rappresentanti ad alto livello delle istituzioni dell'Unione europea, organizzazioni di normazione, imprese (comprese le piccole e medie imprese) e altri portatori di interessi, come i consumatori, i lavoratori e le organizzazioni ambientali. I temi al centro del dialogo sono state le questioni prioritarie pertinenti al processo di elaborazione di norme armonizzate e le future priorità in questo settore, come la digitalizzazione e l'economia collaborativa in forte espansione.

Il dialogo interistituzionale e le discussioni con i principali attori del sistema europeo di normazione hanno messo in evidenza la necessità di migliorare ulteriormente la certezza del diritto al fine di garantire l'interpretazione uniforme del quadro legislativo dell'Unione in materia di normazione, in particolare alla luce del regolamento sulla normazione, della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e dei documenti di orientamento.

3. ULTERIORI AZIONI PER ACCRESCERE LA TRASPARENZA E RAFFORZARE LA CERTEZZA DEL DIRITTO E LA RAPIDITÀ DI ADOZIONE

Sebbene siano stati compiuti progressi significativi, la Commissione riconosce che è necessario continuare a migliorare il funzionamento del sistema europeo di normazione. A tal fine la Commissione adotterà una serie di iniziative specifiche immediate per rafforzare ulteriormente la trasparenza e l'efficienza del processo europeo di normazione. Ciò rafforzerà la certezza del diritto per i portatori di interessi e gli utenti e chiarirà il ruolo e le responsabilità dei vari attori.

La Commissione sta riesaminando i propri processi decisionali interni con l'obiettivo di snellire le procedure per la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dei riferimenti delle norme armonizzate¹⁷. Il riesame si basa sulle migliori pratiche nel quadro del regolamento interno

¹⁷ A partire dal 1° dicembre 2018, tali decisioni saranno adottate dalla Commissione mediante procedura scritta accelerata.

della Commissione e garantirà una preparazione coordinata, accurata e tempestiva delle decisioni necessarie.

Seconda azione - La Commissione sta riesaminando il proprio processo decisionale interno con l'obiettivo di snellire le procedure per la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dei riferimenti delle norme armonizzate.

Al fine di chiarire ulteriormente il ruolo e le responsabilità dei vari attori in tutte le fasi dell'elaborazione delle norme armonizzate, la Commissione elaborerà un documento di orientamento.

Tali orientamenti, che integrano i documenti esistenti¹⁸, spiegheranno in particolare gli aspetti sostanziali e procedurali del nuovo formato della richiesta di normazione che la Commissione sta elaborando con l'obiettivo di garantire una maggiore trasparenza e prevedibilità nell'elaborazione delle norme. Consentiranno inoltre di chiarire il ruolo della Commissione e dei suoi consulenti specializzati. Infine, forniranno ulteriori indicazioni per migliorare la coerenza e la rapidità della procedura di valutazione delle norme armonizzate in tutti i settori pertinenti.

Terza azione - La Commissione elaborerà nel corso dei prossimi mesi, in consultazione con i portatori di interessi, un documento di orientamento sugli aspetti pratici dell'attuazione del regolamento sulla normazione, prestando particolare attenzione alla divisione dei ruoli e alla ripartizione delle responsabilità nel processo di elaborazione delle norme armonizzate, nonché all'efficienza e alla rapidità.

Al fine di garantire un migliore coordinamento a monte nel processo di valutazione delle norme armonizzate, al cui sviluppo stanno attendendo le organizzazioni europee di normazione, la Commissione continuerà a fare affidamento sul contributo scientifico del Centro comune di ricerca e, al tempo stesso, rafforzerà la sua collaborazione con i comitati tecnici responsabili dell'elaborazione di norme tramite il sistema recentemente introdotto di consulenti specializzati. L'obiettivo è ottimizzare la rapidità, la qualità e l'accuratezza delle valutazioni al fine di migliorare la qualità dell'intero processo e di garantire che i riferimenti alle norme armonizzate siano pubblicati nella Gazzetta ufficiale il prima possibile. Tra le misure si segnalano:

- il rafforzamento dei legami tra i servizi della Commissione responsabili della legislazione armonizzata e i comitati tecnici preposti all'elaborazione di norme armonizzate;
- l'ampliamento del pool di consulenti specializzati e delle loro competenze al fine di disporre della consulenza necessaria per valutazioni di elevata qualità e garantire la resilienza del sistema;
- la messa a punto della struttura delle procedure di lavoro e dell'assegnazione dei compiti ai consulenti specializzati;
- la focalizzazione dell'attenzione sul riesame permanente della qualità del contributo dei consulenti; l'inclusione di programmi di formazione per i consulenti specializzati;
- il rafforzamento della coerenza orizzontale delle valutazioni attraverso l'applicazione di orientamenti più consoni in tutti i settori;
- l'adeguata gestione di possibili conflitti d'interesse.

¹⁸ Vademecum sulla normazione, Guida blu, ecc.

Quarta azione - *La Commissione rafforzerà, su base continuativa, il sistema dei consulenti al fine di promuovere rapide e solide valutazioni delle norme armonizzate e la tempestiva pubblicazione dei riferimenti nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.*

CONCLUSIONI

Il sistema europeo di normazione ha svolto un ruolo fondamentale per lo sviluppo del mercato unico. La presunzione di conformità con la pertinente legislazione dell'Unione assicura la certezza del diritto a tutti gli utenti e in particolare alle piccole e medie imprese. Il regolamento sulla normazione, entrato in vigore nel 2013, ha introdotto una nuova divisione dei ruoli e una nuova ripartizione delle responsabilità dei soggetti che intervengono nel sistema basato su un partenariato pubblico-privato. Ha inoltre istituito un solido quadro per garantire che siano presi in considerazione nel processo di normazione gli interessi delle piccole e medie imprese, dei consumatori e dei lavoratori, nonché gli interessi ambientali. L'obiettivo comune di tutti i partecipanti al sistema europeo di normazione è garantire che il regolamento sulla normazione e le altre disposizioni legislative dell'Unione in materia siano attuate nel modo più efficace possibile.

Il compito di valutare le norme armonizzate europee è affidato alla Commissione, la quale deve assicurare altresì la compatibilità di tali norme con le prescrizioni della pertinente legislazione armonizzata dell'Unione. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato l'importanza di tale compito e ne ha messo in evidenza le implicazioni giuridiche.

Sebbene il sistema attuale sia efficiente, la Commissione riconosce che sono necessari ulteriori miglioramenti. Le quattro azioni sopra descritte saranno avviate immediatamente al fine di realizzare ulteriori progressi per quanto riguarda l'inclusività, la certezza del diritto, la prevedibilità e il rapido conseguimento dei vantaggi derivanti al mercato unico dalla disponibilità di norme armonizzate. Anche l'innovazione e la protezione dei cittadini e dell'ambiente costituiscono obiettivi di importanza fondamentale in tale contesto. La Commissione proseguirà la collaborazione con tutte le parti interessate per continuare ad assicurare il successo della normazione europea quale tassello fondamentale di un mercato unico pienamente funzionante.