

SEMINARIO

Dalla sicurezza alimentare all'economia circolare: la certificazione accreditata a tutela dei cittadini

Roma, 8 ottobre 2018

Marchatura CE. L'attività degli Organismi notificati

Dott.ssa Antonella d'Alessandro

Ministero dello Sviluppo Economico

Direzione Generale per il Mercato, la Concorrenza, il Consumatore, la Vigilanza e la Normativa Tecnica

Dirigente Divisione XIV - Organismi notificati e sistemi di accreditamento

Buongiorno ai presenti e grazie ai soggetti che hanno contribuito all'organizzazione di questa iniziativa.

Mi chiamo Antonella d'Alessandro, sono un dirigente del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE), titolare della Divisione Organismi notificati e sistema di accreditamento, nonché coordinatore dell'Area tecnica della Direzione Generale Mercato, Concorrenza, Consumatori, Vigilanza e Normativa Tecnica (DGMCCVNT).

La platea è composta in gran parte da giuristi.

Da giuristi (me compresa) sappiamo che uno dei principi fondanti del nostro ordinamento è la separazione dei poteri legislativo, esecutivo, giudiziario.

Questa giornata tende ad ipotizzare una differente modalità di interazione tra i predetti poteri.

Il potere politico traccia le linee strategiche; il Parlamento le traduce in atti normativi; il Governo attua le scelte fissate.

Perché non sperimentare un metodo che, in qualche misura, "inverta" il flusso delle possibili relazioni tra Parlamento e Governo laddove è quest'ultimo, una volta portate ad esecuzione le leggi, a cercare un momento di incontro con il Parlamento, per dare evidenza della realizzazione degli obiettivi assegnati e delle criticità ancora da risolvere? E in un circuito virtuoso, il Parlamento ad attribuire al Governo una sorta di potere consultivo durante l'iter dei processi normativi, allo scopo di attivare una sinergia, nel caso specifico, nella materia di cui oggi parliamo, dove emergono aspetti di taglio squisitamente tecnico?

Il Regolamento dell'Unione europea 765/2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato, ha trovato attuazione con la Legge 99/2009, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", e con i due decreti interministeriali del 22 dicembre 2009 che hanno determinato la nascita di Accredia, quale Organismo unico nazionale di accreditamento.

Oggi il Governo (rappresentato dal Ministero dello Sviluppo Economico), gli Enti detentori di una funzione di pubblico rilievo (nel caso di Accredia di una funzione di pubblica autorità, come stabilito nello stesso Regolamento n. 765/2008) ed UNI, Ente nazionale di normazione, assieme al CEI, trovano un momento di confronto con il Parlamento affinché, esercitata la delega di cui all'art. 4¹ della Legge 99/2009 ed attuati i Regolamenti UE 1025/2012 e 1535/2015 sulla normazione europea e procedura di informazione, si attivi un contatto concreto teso a valorizzare l'importanza di un "linguaggio comune" da parte di tutti i soggetti coinvolti sulla materia, ferme le differenti competenze e prerogative.

Questo appare essenziale perché un disallineamento terminologico nella materia di cui si parla rischia di vanificare il traguardo raggiunto.

A nove anni dalla nascita di Accredia e a dieci dall'entrata in vigore del Regolamento 765/2008 si sente l'esigenza di questo avvicinamento tra le Istituzioni.

La materia disciplinata dai Regolamenti citati è di matrice comunitaria. Non nutro dubbi sul fatto che i presenti conoscano le differenze tra una direttiva, un regolamento, una decisione o una raccomandazione, quali fonti del diritto comunitario.

Non sono, invece, certa che, al di là della cerchia degli "addetti ai lavori", tutti conoscano il glossario proprio del sistema dell'accreditamento.

Faccio un esempio: non so se sia chiaro a tutti cosa sia una norma tecnica.

Noi giuristi siamo abituati a pensare alla norma come a un precetto esogeno, generale ed astratto, dalla cui violazione deriva l'irrogazione di sanzioni, di varia tipologia (civili, amministrative, penali, contabili).

Bene, nel nostro "gergo", ossia di chi tratta la materia dell'accreditamento e delle certificazioni, la norma tecnica è, invece, semplicemente una guida, realizzata anche con il contributo di chi la andrà ad applicare e, soprattutto, priva del carattere di cogenza; è solo un'opportunità offerta a chi pone sul mercato un prodotto o offre un servizio. In cosa consiste tale opportunità? Nel poter godere della "c.d. presunzione di conformità" che quel prodotto o servizio sia rispondente ai requisiti essenziali di sicurezza fissati proprio per quel prodotto o servizio, in un dato momento storico.

¹ Art. 4

(Attuazione del capo II del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per la commercializzazione dei prodotti)

1. Al fine di assicurare la pronta applicazione del capo II del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e che abroga il regolamento (CEE) n. 339/93, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri interessati, provvede, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti di natura non regolamentare, alla adozione delle prescrizioni relative alla organizzazione ed al funzionamento dell'unico organismo nazionale autorizzato a svolgere attività di accreditamento in conformità alle disposizioni del regolamento comunitario, alla definizione dei criteri per la fissazione di tariffe di accreditamento, anche tenuto conto degli analoghi sistemi tariffari eventualmente adottati dagli altri Paesi dell'Unione europea, nonché alla disciplina delle modalità di controllo dell'organismo da parte dei Ministeri concertanti, anche mediante la previsione della partecipazione di rappresentanti degli stessi Ministeri ai relativi organi statutari.

2. Il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri interessati, provvede con decreto di natura non regolamentare, entro tre mesi dalla data di adozione del decreto di cui al comma 1, alla designazione dell'unico organismo italiano autorizzato a svolgere attività di accreditamento. Il Ministero dello sviluppo economico, per il tramite del competente ufficio, è autorità nazionale referente per le attività di accreditamento, punto nazionale di contatto con la Commissione europea ed assume le funzioni previste dal capo II del citato regolamento non assegnate all'organismo nazionale di accreditamento.

3. Per l'accreditamento delle strutture operanti nei diversi settori per i quali sia previsto l'accreditamento, il Ministero dello sviluppo economico e i Ministeri interessati disciplinano le modalità di partecipazione all'organismo di cui al comma 1 degli organismi di accreditamento, già designati per i settori di competenza dei rispettivi Ministeri.

4. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico della finanza pubblica. I Ministeri interessati provvedono all'attuazione del presente articolo con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Tutto ciò significa che l'applicazione di una norma tecnica è del tutto volontaria ed anzi, il discostarsene, da parte del produttore, può rappresentare una sfida nell'obiettivo del progresso tecnico e tecnologico a cui gli stessi Enti normatori dovrebbero sempre plaudire.

Ecco perché per noi giuristi il concetto di norma tecnica, priva dei caratteri di obbligatorietà, sanzionabilità e cogenza, non è di immediata percezione.

Fissato, allora, l'obiettivo che oggi vogliamo raggiungere, - conoscenza, diffusione e condivisione di un linguaggio comune -, ci si potrebbe chiedere perché oggi partecipi all'iniziativa solo il Ministero dello Sviluppo Economico tra i nove che hanno determinato, la nascita di Accredia.

Perché il MiSE ha in materia una funzione determinante ed assorbente.

Intanto, *per tabulas*, l'art. 4 della citata Legge 99/2009, sopra riportato, ha assegnato allo stesso un ruolo di *primus inter pares*, rispetto alle altre Amministrazioni, nell'adozione dei decreti per la designazione dell'Organismo unico nazionale di accreditamento.

Ma vi è di più: Il MiSE gestisce in via esclusiva, o con competenza prevalente, il maggior numero di direttive comunitarie di prodotto (anche dette "verticali" o "di settore") oggetto, quindi, di regolamentazione tecnica.

Valga l'esempio dei giocattoli, (direttiva massimamente attenzionata dalla Commissione europea in ragione dei rischi a cui è esposto il piccolo consumatore), piuttosto che le attrezzature a pressione, gli ascensori, le macchine, i dispositivi di protezione individuale, gli strumenti di misura, ecc.

Inoltre, il MiSE è l'Amministrazione che, con il proprio contributo finanziario annuale, assicura agli Enti nazionali di normazione, UNI e CEI, un'entrata fondamentale alla realizzazione del servizio prodromico all'accREDITAMENTO, vale a dire la produzione di norme tecniche.

Infine, motivazione ancor più pregnante, sta nel fatto che lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese (obiettivi propri della Legge 99/2009) sono finalità rispetto alle quali il sistema dell'accREDITAMENTO rappresenta uno snodo fondamentale, come in un rapporto tra mezzo e fine.

Cercherò di chiarire partendo dall'oggetto del mio intervento: MARCATURA CE E ORGANISMI NOTIFICATI.

La marcatura CE (e non marchio CE come pur talvolta si sente dire) è il logo che responsabilizza chi lo appone circa la garanzia che il prodotto considerato, ricadente sotto una o più direttive di settore, ne rispetti tutti i requisiti essenziali di sicurezza (c.d. R.E.S.).

Il simbolo CE non ha un significato letterale dichiarato e dunque non è l'acronimo di nessuna descrizione particolare. Anche perché significati dell'acronimo come "Conformità Europea" hanno senso solo in alcune delle lingue europee, mentre il logo rimane invariato in tutte le nazioni, anche in quelle nelle quali i termini "Conformità Europea" si esprimono in modi totalmente diversi (in svedese, ad esempio: "europeisk standard").

Nella maggior parte dei casi e soprattutto nei casi di prodotti per i quali i rischi connessi al loro utilizzo sono stati considerati meritevoli di attenzione, questa dichiarazione che tende a creare un rapporto di fiducia, non solo nei confronti dei potenziali acquirenti di quel prodotto ma anche nei confronti delle Autorità di sorveglianza del mercato (Ministeri, Camere di commercio, Stazioni doganali, Guardia di Finanza), richiede l'intervento di una parte terza (Organismo notificato - O.N.-).

Tali organismi, intesi come realtà complesse in cui interagiscono fattori umani, strumentali e di *know-how*, autorizzati ad operare come valutatori della conformità, su autorizzazione dei Ministeri *ratione materiae*, operano in concorrenza tra loro, (mai in concorrenza con Accredia) e partecipano alla gestione di una funzione pubblica.

In che senso?

Entrano nella filiera dei soggetti a cui è conferita la responsabilità di porre sul mercato solo prodotti sicuri.

Per tale motivo vengono resi pubblici, a cura dei Paesi che li hanno autorizzati ed identificati nell'ambito del c.d. sistema NANDO (New Approach Notified and Designate), banca dati di tutti gli organismi di valutazione della conformità, gestito dalla Commissione UE.

Evidentemente possono rendere un servizio di valutazione della conformità anche se il richiedente è stabilito oltre i confini del territorio comunitario ed intenda attivare una produzione volta ad essere immessa sul mercato UE.

Ma quis custodiet custodiet? Chi, cioè, sorveglia i sorveglianti?

Chi garantisce che gli organismi rispondano ai requisiti di imparzialità, competenza ed indipendenza per garantire un servizio di valutazione della conformità credibile?

A ciò provvedono gli Organismi nazionali di accreditamento; Accredia in Italia.

Purtroppo, nonostante lo sviluppo dei concetti che tiene legata la funzione dell'accREDITAMENTO al rilascio delle certificazioni di conformità risponda ad una logica stringente, la fiducia generalizzata sulla valenza della marcatura CE, come garanzia effettiva di sicurezza di un prodotto, sta costantemente scemando.

La crescente numerosità di loghi e marchi che oramai caratterizzano la stragrande maggioranza dei prodotti destinati ai consumatori finali, ha generato un progressivo allontanamento e spontanea diffidenza da informazioni di cui non si conosce il significato.

D'altro canto il logo CE, nel suo corretto significato, è oramai depotenziato da simboli graficamente identici ma sostanzialmente diversi, come il CE inteso come CHINA EXPORT.

Ma se questo è ciò che sta accadendo dalla parte del mercato, intesa come domanda, occorre far sì che altrettanto non accada dal lato dell'offerta.

La produzione nazionale che tende a competere sulla scena del mercato globalizzato, tanto meglio si posizionerà, spaziando in crescenti segmenti di sbocco, quanto più sarà in grado di offrire beni sicuri, garantiti come tali da soggetti terzi, accreditati da Organismi nazionali di accreditamento che rispondono alle regole della UNI CEI EN ISO/IEC 17011:2018 "Requisiti per gli organismi di accreditamento che accreditano organismi di valutazione della conformità".

I fabbricanti, cioè, devono ricorrere alla marcatura CE purché questa continui a mantenere il suo valore, ossia, l'attestazione del rispetto delle regole tecniche afferenti ad un dato prodotto. Devono, cioè, mantenere fiducia nell'operato degli organismi notificati se vorranno competere.

"Competere" significa lavorare con le medesime regole.

Il piazzamento di un prodotto sul mercato basato sul minor prezzo, perché sgravato dai costi della certificazione, altera il gioco della leale concorrenza, espone i consumatori a rischi protratti nel tempo di difficile quantificazione; carica la collettività di costi sociali conseguenti alla circolazione di prodotti non sicuri, di corruzione, di mancata trasparenza.

Valori, questi, ai quali gli ultimi Governi non pare abbiano risparmiato attenzione.

Se questo sistema convince e se le maglie NORMAZIONE-ACCREDITAMENTO-CERTIFICAZIONE restano strette, non vi sarà spazio per marcature CE fallaci e distorsive del mercato.

In tale scenario la normazione, in perenne evoluzione, garantirà un'attenzione costante ed una ponderazione sempre accurata degli interessi sottesi alla nascita di una norma tecnica alla cui partecipazione dovrà sempre essere garantito il massimo numero di soggetti portatori di interessi.

La produzione si spingerà, naturalmente, verso le norme tecniche di riferimento; gli organismi notificati ne certificheranno la rispondenza; Accredia assicurerà le competenze di chi certifica. I Ministeri autorizzeranno i soggetti accreditati alla certificazione.

In sintesi, ogni soggetto è chiamato a svolgere la propria parte.

Non dimentichiamo l'apporto che potranno dare in questa filiera virtuosa, per la diffusione della comprensione delle regole del gioco, anche i corpi intermedi (associazioni, federazioni, confederazioni, ordini, collegi) a vario titolo coinvolti.

Mi piace avviarmi alla fine del mio intervento immaginando che da quanto detto ne potrebbe beneficiare in termini di razionalizzazione, poi, l'intero sistema dei controlli pubblici e dei connessi adempimenti amministrativi a carico del mondo imprenditoriale, con un alleggerimento a favore delle imprese che si avvalgono delle certificazioni accreditate e in possesso delle certificazioni di sistemi di gestione per la qualità.

La liberazione delle risorse economiche per differenti obiettivi presenti nell'agenda di Governo ne discenderebbe naturalmente.

Vorrei chiudere con una sorta di raccomandazione al Parlamento.

Tutti siamo chiamati verso il medesimo obiettivo.

Ma il nostro obiettivo non è statico.

Accredia e le certificazioni accreditate hanno permeato settori vari dell'economia ed in un costante *trend* di crescita (basti pensare alla varietà delle c.d. professioni non regolamentate, ossia non ascrivibili ad ordini o collegi, che sempre più frequentemente si fondano su schemi di certificazione accreditati).

Se a questo si aggiunge che la materia di cui parliamo impatta sui diritti fondamentali (come la salute) e sugli interessi delle imprese non trascurabili (competitività ed internazionalizzazione) ci si rende conto che non sono più ammissibili, a dieci anni dal Regolamento 765/2008, asimmetrie informative.

Dobbiamo avere cura a che le nostre leggi non contengano refusi, definizioni ed in generale una terminologia non perfettamente aderente a quella unica, tecnicamente ammessa, in ambito comunitario ed internazionale; occorre evitare il ricorso allo strumento dell'analogia - altro strumento caro ai giuristi - in un settore per così dire "blindato".

Questo approccio rigoroso è l'unico per evitare che si insinuino attacchi alla credibilità dell'intero sistema dell'accREDITAMENTO.

Ed allora, perché non immaginare che il Parlamento possa avvalersi del Governo durante l'*iter* legislativo per poterne acquisire dati, informazioni e conoscenza di aspetti della regolamentazione emananda ad alto contenuto tecnico?

Non è forse già così, ad esempio se si pensa al ruolo del CNCU (Consiglio nazionale dei Consumatori e degli Utenti) che siede presso il MiSE, e pensato dalla Legge 281/1998, come organo consultivo del Parlamento nelle materie a tutela del consumatore?

Nulla esclude, chiaramente, che anche Accredia possa entrare a far parte del circuito assicurando, sia al Governo che al Parlamento, di essere perfettamente allineati allo scenario comunitario ed internazionale.

Ringrazio tutti dell'attenzione.