



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 2.7.2009
COM(2009) 330 definitivo

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

sull'applicazione dell'acquis in materia di protezione dei consumatori

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

sull'applicazione dell'acquis in materia di protezione dei consumatori

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

I 493 milioni di consumatori comunitari rivestono un'importanza centrale per il buon funzionamento del mercato interno. La spesa per i consumi genera la metà della ricchezza dell'UE e di conseguenza il ruolo che essi esercitano è fondamentale ai fini del conseguimento degli obiettivi di crescita, occupazione e competitività dell'agenda di Lisbona.

La percezione di un'applicazione celere delle norme a tutela dei consumatori stimola in essi una maggiore fiducia e agisce da deterrente nei confronti delle imprese che cercano di eludere le norme. Questa stessa percezione determina condizioni eque e paritarie per tutti i soggetti coinvolti. L'applicazione efficace delle norme costituisce pertanto una priorità della politica dei consumatori. Rappresenta inoltre un elemento essenziale della politica del mercato unico perseguita dalla Commissione: l'attuazione e l'applicazione delle norme sono in effetti essenziali affinché i cittadini possano beneficiare in concreto dei vantaggi del mercato unico.

Tra le diverse attività volte a garantire il rispetto della disciplina a tutela dei consumatori, è essenziale il ruolo delle autorità pubbliche nell'applicazione delle norme: si pone alla base di ogni altra strategia ed è un presupposto del loro successo. L'efficacia dell'applicazione da parte dei pubblici poteri (*public enforcement*) e della vigilanza del mercato costituisce un potente deterrente nei confronti di professionisti altrimenti tentati di eludere le norme e promuove altre misure che agiscono positivamente sul funzionamento dei mercati e sulla condotta dei professionisti. La visibilità sia delle attività volte a garantire l'applicazione delle norme sia dei corrispondenti risultati serve proprio a questo. La fiducia dei consumatori può rafforzarsi solo se essi sanno che cosa succede sui mercati e che chi non rispetta le regole non potrà farlo impunemente. Analogamente le campagne di informazione produrranno gli effetti auspicati solo se i consumatori hanno la certezza che l'affermazione dei loro diritti sia sostenuta dalla minaccia di un'azione sanzionatoria.

Nel contesto dell'attuale rallentamento dell'economia mondiale, un'applicazione coerente e incisiva delle norme è ancora più importante in quanto la crisi determina una maggiore vulnerabilità dei consumatori, e un basso livello di rispetto delle norme può arrecare loro un ulteriore pregiudizio. In effetti un'applicazione efficace delle norme, che rafforza la fiducia dei consumatori scossa dalla crisi, incoraggia i consumi privati – elemento questo fondamentale per trainare la ripresa economica. È essenziale rafforzare i meccanismi di vigilanza del mercato e di applicazione delle norme per promuovere la fiducia dei consumatori, visto che la spesa per i consumi costituirà un fattore importante nella ripresa economica. L'attuale crisi economica

pone anche le autorità preposte ad assicurare il rispetto delle norme di fronte a nuove sfide: il possibile progressivo assottigliarsi delle risorse e la necessità di stabilire con attenzione le priorità e massimizzare gli effetti delle loro attività di applicazione delle norme.

Va aggiunto che i consumatori europei sono ancora restii a sfruttare i vantaggi derivanti dall'integrazione dei mercati. Uno dei motivi risiede nel fatto che i consumatori non hanno la certezza che i loro diritti siano ugualmente protetti in caso di acquisti effettuati all'estero¹. In un mercato unico il luogo di stabilimento del professionista dovrebbe essere irrilevante per i consumatori, visto che non dovrebbe incidere sul grado di protezione dalle pratiche commerciali sleali. Una questione di particolare rilievo è far sì che il livello di applicazione delle norme all'interno di tutta l'UE resti costantemente elevato. La finalità della presente comunicazione è passare in rassegna il lavoro svolto attualmente dalla Commissione ed esaminare le possibilità di iniziative future nel quadro di un'analisi complessiva delle attività di applicazione delle norme.

2. I PROBLEMI DI UN'APPLICAZIONE EFFICACE

2.1. Elementi essenziali: l'interazione tra l'applicazione da parte delle autorità pubbliche e altre misure finalizzate a garantire il rispetto delle norme

Nel campo della politica dei consumatori, l'applicazione delle norme comporta una serie di attività di vari soggetti e l'impiego di vari strumenti con l'obiettivo di garantire il rispetto dei diritti dei consumatori. Tra queste attività rientrano i procedimenti formali di esecuzione coercitiva avviati dalle autorità pubbliche preposte e sui quali si concentra la presente comunicazione, ma anche le azioni dei consumatori a difesa dei loro diritti mediante l'applicazione delle norme su istanza privata (*private enforcement*) o altri meccanismi di risoluzione delle controversie. Una risposta efficace in termini di applicazione delle norme comprende, da un lato, attività volte a promuovere il rispetto del quadro normativo mediante l'informazione dei consumatori e delle imprese e, dall'altro, misure di esecuzione coercitiva più formali.

Un'applicazione efficace delle norme è subordinata alla disponibilità di dati che devono consentire alle autorità preposte di concentrare i loro sforzi sui mercati in cui le aspettative dei consumatori restano disattese e devono fornire elementi di prova concreti su cui basare gli interventi di applicazione. È opportuno inoltre raccogliere dati sull'incidenza e sull'efficacia dell'insieme delle misure di applicazione prescelte.

Altro presupposto è l'esistenza di organismi competenti e dotati di poteri adeguati, che siano in grado di garantire l'applicazione delle norme. Ciò comporta tra l'altro rimedi e sanzioni proporzionati, accessibili e dissuasivi.

In materia di applicazione delle norme a tutela dei consumatori, la concezione tradizionale è che le autorità pubbliche applicano le norme vincolanti (*hard law*). Oggi esistono alternative attraverso le quali i consumatori possono far valere

¹ Del 33% degli europei che hanno effettuato acquisti on line nel 2008, solo il 7% ha effettuato acquisti transfrontalieri (Speciale Eurobarometro 298, ottobre 2008).

direttamente i loro diritti. Si profilano anche nuovi modelli per garantire il rispetto delle norme. Sistemi alternativi di composizione delle controversie (*Alternative Dispute Resolution* – ADR) o meccanismi di composizione extragiudiziale possono rappresentare un'alternativa interessante e rapida per i consumatori che non sono riusciti a risolvere amichevolmente una controversia insorta con un professionista.

La coregolamentazione e l'autoregolamentazione possono entrambe rafforzare l'impegno degli operatori a garanzia di un elevato grado di rispetto delle norme (ne sono un esempio il Patto per la sicurezza dei giocattoli e il Forum dei cittadini sull'energia) e servire da alternativa o da integrazione rispetto alle leggi in senso stretto (la tavola rotonda sulla pubblicità o il codice sul trasferimento del conto bancario). In quest'ultimo caso è essenziale non solo definire gli standard attesi, ma prevedere anche meccanismi di monitoraggio e una procedura di trattamento dei reclami.

Gli interventi di applicazione delle norme da parte dei pubblici poteri e degli organismi di autoregolamentazione possono completarsi a vicenda: i primi offrono un contesto di sostegno giuridico e giurisdizionale, mentre i secondi costituiscono una risorsa aggiuntiva per i casi più semplici.

La direttiva sulle pratiche commerciali sleali² è un valido esempio in questo senso: prevede l'autoregolamentazione come possibile sostegno all'applicazione attraverso azioni giudiziarie o amministrative e chiarisce il ruolo che i responsabili dei codici possono svolgere a livello applicativo. Gli Stati membri possono utilizzare strumenti di risoluzione delle controversie basati sull'autoregolamentazione per raggiungere un più elevato livello di tutela dei consumatori e conseguire il massimo rispetto delle norme di legge. La direttiva è comunque chiara su un punto: l'autoregolamentazione non può sostituire gli strumenti di ricorso giudiziario o amministrativo. Al tempo stesso la direttiva rafforza l'efficacia dei codici di condotta imponendo agli Stati membri di far rispettare le norme di autoregolamentazione da parte dei professionisti che si sono impegnati al rispetto dei codici.

Ne consegue che gli organismi che vigilano sull'applicazione dei codici di autoregolamentazione possono contribuire a ottimizzare le ricadute delle risorse limitate, purché siano soddisfatti i requisiti di efficacia, legittimità, responsabilità (*accountability*) e coerenza.

2.2. I problemi

I mercati al consumo evolvono rapidamente e ciò pone le autorità preposte all'applicazione delle norme di fronte a problemi nuovi. La necessità di adeguare le tecniche di applicazione è imposta, in primo luogo, da prodotti, servizi e canali di vendita sempre più complessi e da scelte sempre più difficili che espongono i consumatori a un maggior rischio di pregiudizio. Potrebbe, se del caso, rendersi necessaria anche una revisione del quadro normativo per colmare eventuali lacune.

In secondo luogo, va aggiunto che l'affermarsi del commercio elettronico comporta una rapida espansione della dimensione transfrontaliera dei mercati al consumo.

² GUL 149 dell'11.6.2005.

Anche fattori come l'allargamento del mercato interno e la crescente globalizzazione del commercio contribuiscono all'accentuata dimensione transfrontaliera dei mercati al consumo. Ciò comporta nuovi problemi per le autorità preposte all'applicazione delle norme, per le quali i confini degli ordinamenti nazionali costituiscono un vincolo.

In terzo luogo, l'efficacia di una politica di applicazione transfrontaliera delle norme trova a sua volta un ostacolo nella frammentazione del quadro normativo, che è dovuta alle disposizioni di armonizzazione minima contenute in molte direttive comunitarie relative alla protezione dei consumatori. L'applicazione transfrontaliera delle norme impone di concordare i principi relativi alla determinazione del diritto applicabile e di conciliare capacità amministrative e tradizioni applicative diverse a livello degli Stati membri.

In quarto luogo, l'applicazione, per essere efficace, richiede l'uso ottimale degli strumenti a disposizione delle autorità preposte all'applicazione delle norme. Una serie coerente di criteri dovrebbe ispirare la scelta dei temi da approfondire: in particolare è opportuno tener conto dell'entità dei problemi in un dato settore (testimoniata ad esempio dal numero dei reclami), degli effetti che i miglioramenti possono avere sul benessere dei consumatori e del rischio di pregiudizio cui la mancata adozione di interventi espone i consumatori.

Raggiungere un elevato livello di rispetto delle norme significa, infine, dare al mercato un segnale chiaro che il rischio di essere scoperti e puniti è reale e concreto. Questo approccio deve essere accompagnato da sanzioni proporzionate e dissuasive.

2.3. Il ruolo della Commissione

L'articolo 153 del trattato CE delinea il ruolo della Comunità nella promozione degli interessi dei consumatori e fissa come obiettivo quello di assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori. È competenza degli Stati membri far rispettare l'acquis in materia di protezione dei consumatori da parte dei professionisti ed è a livello nazionale che avviene in primis l'applicazione delle norme.

In questo contesto di applicazione decentrata delle norme, il compito della Commissione³ è garantire che il quadro normativo comunitario raggiunga il più elevato livello possibile di protezione dei consumatori e promuova la fiducia dei consumatori e delle imprese in modo che si realizzi un autentico mercato unico senza barriere.

Nella sua veste di custode dei trattati la Commissione vigila sul recepimento e sull'attuazione delle direttive da parte degli Stati membri e sull'attuazione delle norme direttamente applicabili. La Commissione avvia una procedura di infrazione a norma dell'articolo 226 del trattato CE qualora uno Stato membro manchi ai suoi obblighi in materia di applicazione delle norme.

La Commissione dà inoltre il suo contributo al superamento dei problemi incontrati dalle autorità preposte all'applicazione delle norme: a questo proposito fa in modo che a livello dell'UE vengano introdotti meccanismi efficaci, in grado di garantire la

³ Conformemente a quanto disposto dall'articolo 211 del trattato CE.

rapida soluzione delle controversie transfrontaliere. La Commissione, in qualità di facilitatore, avvia e coordina azioni congiunte di applicazione delle norme a livello europeo. Svolge un ruolo centrale anche nello scambio delle migliori pratiche e dà infine un sostegno che si concretizza in iniziative di formazione e in finanziamenti a favore delle attività congiunte che le autorità nazionali competenti realizzano nel campo della vigilanza del mercato e dell'applicazione delle norme.

L'articolo 153, paragrafo 3, lettera b), del trattato CE stabilisce il ruolo della Comunità che consiste in misure di sostegno, di integrazione e di controllo delle politiche svolte dagli Stati membri in materia di protezione dei consumatori. Il monitoraggio e la valutazione comparativa dell'applicazione delle norme sono importanti ai fini della realizzazione di un mercato interno che risponda alle esigenze dei consumatori. Tra gli strumenti a disposizione della Commissione va approfondita la valutazione delle misure di sostegno e di integrazione per promuovere la trasparenza. Una maggiore trasparenza è particolarmente importante quando non si tratta del pregiudizio subito dai consumatori di un unico Stato membro né di questioni transfrontaliere, ma di una pratica specifica di una determinata società che interessa i consumatori in tutti gli Stati membri o in molti di essi. In casi del genere che hanno una valenza europea, può essere utile che la Commissione prenda l'iniziativa affrontando e tentando di risolvere il problema.

La stessa norma del trattato potrebbe costituire la base giuridica per futuri atti legislativi che consentirebbero alla Commissione di sostenere e integrare più efficacemente le attività di applicazione delle norme condotte dagli Stati membri.

3. UN CAMBIO DI MARCIA

Per fornire vantaggi tangibili ai consumatori è essenziale risolvere i problemi incontrati dalle autorità preposte all'applicazione delle norme. Per raggiungere questo obiettivo la Commissione ha individuato cinque ambiti di intervento prioritari:

- la messa a punto di meccanismi di cooperazione transfrontaliera più efficaci e incisivi;
- il rafforzamento della trasparenza e della visibilità delle attività di vigilanza del mercato e di applicazione delle norme;
- una maggiore condivisione delle conoscenze e l'elaborazione di un'interpretazione comune delle norme;
- un migliore monitoraggio del mercato con l'elaborazione di un approccio più incisivo basato su dati concreti;
- il rafforzamento della cooperazione internazionale.

3.1. La messa a punto di meccanismi di cooperazione transfrontaliera più efficaci e incisivi

L'esperienza dimostra che la cooperazione attiva tra le autorità preposte all'applicazione delle norme è uno degli strumenti più efficaci per affrontare e

risolvere i loro problemi. La condivisione delle informazioni, l'assistenza nelle indagini, la notifica e il coordinamento delle attività di vigilanza del mercato e di applicazione delle norme sono elementi essenziali, alla base di un qualsiasi quadro di cooperazione efficace tra le autorità.

Vari atti normativi comunitari a carattere settoriale prevedono questi quadri di cooperazione e la presente comunicazione si concentrerà sui seguenti:

- la **direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti**⁴ e il **nuovo quadro legislativo**⁵ introducono un quadro comunitario in materia di vigilanza del mercato (per aiutare gli Stati membri a controllare i prodotti sul mercato) e un sistema di allarme rapido (RAPEX) attraverso il quale le autorità aventi compiti di vigilanza sul mercato possono informarsi reciprocamente in merito alle misure adottate nei confronti di prodotti di consumo che rappresentano un grave rischio per la salute e la sicurezza dei consumatori;
- Il **regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori**⁶ riunisce le autorità pubbliche nazionali responsabili dell'applicazione dell'acquis comunitario in materia di protezione dei consumatori. La rete di cooperazione per la tutela dei consumatori dà alle autorità gli strumenti per impedire alle imprese di svolgere attività transfrontaliere dannose per i consumatori. Il regolamento istituisce un quadro comune per la collaborazione tra queste autorità e prevede un minimo di poteri di indagine e di applicazione.

Le attività in materia di sicurezza dei prodotti, avviate nel 2002, sono più avanzate rispetto a quelle condotte nel quadro della cooperazione per la tutela dei consumatori. La Commissione si avvale della preziosa esperienza acquisita grazie alla direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti per sviluppare e consolidare la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori, operativa dalla fine del 2006.

Per rendere più agevole la cooperazione nel quadro istituito dalla direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti e dal regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, la Commissione offre specifici strumenti informatici (RAPEX e CPCS) per lo scambio di informazioni: ne è in corso l'aggiornamento per garantire il trattamento più rapido di tutte le notifiche e le richieste.

L'attuazione di questi strumenti è oggetto di un riesame periodico, l'ultimo dei quali effettuato per entrambi nel 2008. Secondo le conclusioni di entrambe le relazioni, gli strumenti sono stati in grado di assicurare un elevato livello di protezione ogniqualvolta le norme sono state applicate correttamente. Sono emersi alcuni punti critici, come la mancanza di risorse sufficienti, difficoltà con lo strumento

⁴ GU L 11 del 15.1.2002.

⁵ GU L 218 del 13.8.2008. Il nuovo quadro legislativo, costituito dal regolamento (CE) n. 765/2008 e dalla decisione n. 768/2008/CE, rivede le disposizioni orizzontali vigenti in materia di libera circolazione delle merci. Introduce una serie di norme europee in materia di accreditamento, stabilisce le disposizioni essenziali per un sistema di vigilanza del mercato forte ed efficace e rafforza le disposizioni orizzontali in vigore.

⁶ GU L 364 del 27.10.2004.

informatico e problemi connessi al diritto applicabile. Per ulteriori dettagli si rinvia alle rispettive relazioni⁷.

La Commissione sostiene anche le attività di cooperazione degli Stati membri mediante contributi finanziari a favore di attività transfrontaliere comuni, il cui vantaggio principale è dato dal fatto che i risultati sono utili per tutti i partecipanti alle reti interessate. In materia di sicurezza dei prodotti, si sono avute ad esempio tredici iniziative comuni di vigilanza del mercato relative a specifiche tipologie di prodotti quali gli accendini, le ghirlande luminose e le attrezzature per aree da gioco. La Commissione ha anche contribuito finanziariamente a due progetti comuni di applicazione, anche coercitiva, delle norme nel quadro della cooperazione per la tutela dei consumatori: le indagini hanno riguardato rispettivamente le offerte di falsi club vacanze e le tariffe aeree.

In materia di sicurezza dei prodotti la Commissione ha avviato le seguenti misure per rendere più incisiva la sua azione:

- a) il riesame del quadro legislativo in materia di commercializzazione dei prodotti (il nuovo quadro legislativo) migliora il funzionamento del mercato interno: è stato innalzato il livello di sicurezza dei prodotti e sono state rafforzate la vigilanza del mercato e la tracciabilità dei prodotti;
- b) per migliorare il funzionamento del sistema di allarme rapido RAPEX è in corso la revisione degli orientamenti di cui il sistema si avvale;
- c) per quanto concerne la vigilanza del mercato, si sta delineando un nuovo approccio che prevede un maggior numero di controlli sistematici a monte, nelle filiere della produzione e dell'approvvigionamento, controlli mirati ai punti di entrata nel mercato interno e un rafforzamento della cooperazione tra le autorità doganali e le autorità di vigilanza del mercato. Verrà realizzato un progetto pilota riguardante un gruppo mirato di prodotti o settori ad alto rischio.

Il quadro comunitario in materia di vigilanza del mercato promuove anche una duplice cooperazione tra le autorità nazionali competenti. In primo luogo le autorità pubbliche e gli operatori economici si avvalgono di strumenti concordati, quali i codici di condotta⁸ o gli orientamenti relativi all'applicazione delle misure volontarie⁹. In secondo luogo, per quanto concerne le misure "volontarie", le autorità degli Stati membri collaborano strettamente con gli operatori economici fornendo orientamenti sulle fasi antecedente e successiva alle notifiche oppure concordando con gli operatori economici l'applicazione di tali misure¹⁰. L'esperienza acquisita con il sistema RAPEX dimostra l'importanza cruciale di questa sorveglianza del mercato fondata sulla cooperazione ai fini di una corretta attuazione delle misure correttive.

⁷ Per la direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti, v. COM(2008) 905 def.; per il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, v. COM(2009) 336 def.

⁸ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/docs/tie_voluntary_agreement.pdf,

⁹ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/docs/safety_vol_agr_retailers-importers.pdf.

¹⁰ http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/action_guide_it.pdf.

GU L 381 del 28.12.2004.

Quanto alla rete di cooperazione per la tutela dei consumatori, attualmente la priorità della Commissione è consolidarne le attività. L'obiettivo principale è garantire il raggiungimento di un livello di applicazione delle norme equivalente in tutti gli Stati membri.

Dal riesame della rete di cooperazione per la tutela dei consumatori emergono, nel trattamento delle controversie transfrontaliere, difficoltà riconducibili alle capacità amministrative delle autorità coinvolte, in particolare alla mancanza di risorse. L'attuale crisi economica rischia di peggiorare questa realtà, proprio quando un'applicazione coerente delle norme è ancora più importante. La Commissione è impegnata in un dialogo con gli Stati membri per studiare come garantire risorse adeguate per assicurare il rispetto degli obblighi vigenti, imposti dal regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori. Qualora uno Stato membro manchi a tali obblighi, la Commissione avvia – se del caso – una procedura di infrazione a norma dell'articolo 226 del trattato CE.

La Commissione ha avviato una serie di iniziative per promuovere le attività della rete di cooperazione per la tutela dei consumatori.

- a) Ogni anno vengono realizzate **iniziative concertate finalizzate all'applicazione delle norme**. Nel quadro di indagini mirate ("indagini a tappeto") le autorità nazionali verificano contemporaneamente il rispetto della legislazione comunitaria in un dato settore e adottano gli opportuni interventi volti a ottenere l'ottemperanza agli obblighi normativi. La rete ha effettuato due indagini a tappeto: la prima, nel 2007, ha riguardato i siti web che vendono biglietti aerei e la seconda, nel 2008, ha riguardato i siti web che offrono suonerie per i telefoni cellulari. Alla luce della positiva esperienza acquisita, la rete sta ora studiando come associare le indagini a tappeto ad altri strumenti quali gli acquisti simulati (*mystery shopping*).
- b) La rete adotta un **piano d'azione annuale sull'applicazione delle norme**. La Commissione sta pensando di concordare con gli Stati membri un quadro pluriennale ad alto livello per i suddetti piani. Quanto alle decisioni sulla scelta dei settori da esaminare, potrebbe essere opportuno concentrarsi su una serie coerente di criteri di priorità, quali la valutazione del rischio. Un gruppo di autorità è impegnato al rafforzamento di questa impostazione basata sul rischio nel quadro di un'attività comune per il 2008. Le raccomandazioni di questo progetto verranno utilizzate per migliorare le procedure di programmazione della rete, che si avvarrà anche dei dati del quadro di valutazione dei mercati dei beni al consumo e degli indicatori dell'applicazione delle norme.
- c) Sono in fase di organizzazione **workshop** su temi specifici per definire un approccio comune su come far fronte alle problematiche individuate dalle autorità responsabili della cooperazione per la tutela dei consumatori. Ne sono un esempio i workshop sul diritto applicabile e sulle modalità per ottimizzare il funzionamento della rete in programma nel 2009.

Attualmente la Commissione segue un approccio volto a realizzare le potenzialità del modello decentrato previsto dalla direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti e dal regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori. Successivamente potrebbe essere auspicabile rivedere l'architettura amministrativa in

modo da promuovere maggiori sinergie in linea con l'evoluzione recente che ha interessato altri ambiti della normativa comunitaria.

3.2. Il rafforzamento della trasparenza e della visibilità

La visibilità dei risultati delle attività di vigilanza del mercato e di applicazione delle norme è parte integrante di una strategia coerente di applicazione delle norme. In tal modo gli operatori del mercato sanno che esiste la possibilità reale e concreta di essere scoperti, sottoposti a indagini e puniti. Si tratta di un elemento determinante per rafforzare la fiducia dei consumatori nella governance del mercato e ottenere un effetto deterrente: è quindi un punto essenziale per il buon funzionamento del mercato. In questo ambito la Commissione è così intervenuta:

- ha istituito una **rete di comunicatori**, di cui fanno parte i rappresentanti degli Stati membri, per elaborare una strategia di comunicazione comune in relazione alle iniziative della rete di cooperazione per la tutela dei consumatori;
- attraverso **attività mediatiche mirate** ha dato maggiore visibilità a livello dell'UE alle attività di applicazione delle norme svolte dalle autorità nazionali competenti così da massimizzarne l'impatto.

L'esperienza concreta, acquisita attraverso le iniziative concertate finalizzate all'applicazione delle norme ha dimostrato quanto fosse complessa sul piano giuridico la pubblicazione dei risultati. Le attività mediatiche connesse alla prima azione comune del 2007 relativa ai siti web delle compagnie aeree hanno evidenziato notevoli differenze nell'approccio degli Stati membri alla comunicazione, in termini sia di norme giuridiche sia di pratiche amministrative. Il lavoro di indagine delle autorità preposte all'applicazione delle norme è spesso soggetto a severe regole di riservatezza. Anche la Commissione è sottoposta a vincoli giuridici per quanto concerne la pubblicazione dei risultati delle sue attività a sostegno delle politiche nazionali dei consumatori.

Data l'esigenza di una maggiore trasparenza e di una maggiore certezza del diritto in questo ambito, la Commissione studierà come poter comunicare le informazioni sul mercato così da consentire ai consumatori di operare scelte informate. L'obiettivo di qualsiasi iniziativa futura della Commissione vorrebbe essere quello di facilitare la pubblicazione dei risultati di nuovi studi e del monitoraggio del rispetto delle norme, fornendo anche risultati disaggregati in base alle singole società. Questa iniziativa dovrebbe tener conto dei legittimi interessi delle società coinvolte e del fatto che la Commissione non può pronunciarsi formalmente sull'esistenza di una violazione.

3.3. Una migliore condivisione delle conoscenze e l'elaborazione di un'interpretazione comune delle norme

Uno dei principali vantaggi delle reti di cooperazione cui si è in precedenza accennato risiede nel fatto che esse costituiscono un luogo ideale per lo scambio delle migliori pratiche tra le autorità. La condivisione delle conoscenze contribuisce al conseguimento di un livello più elevato di tutela dei consumatori e a un approccio più omogeneo in tema di applicazione delle norme a livello dell'UE.

L'esperienza conferma che l'assistenza a favore di attività transfrontaliere è stata essenziale nel promuovere passi avanti in questo settore. La Commissione ritiene prioritario incoraggiare questi scambi attraverso il suo ruolo di facilitatore che consiste:

- nell'elaborare **orientamenti e manuali** in collaborazione con gli Stati membri per garantire il regolare funzionamento delle reti esistenti (ad es., orientamenti RAPEX¹¹);
- nella creazione di **banche dati** in cui immagazzinare documenti fondamentali, quali gli orientamenti, i manuali, la legislazione e la giurisprudenza. Esempi in questo senso sono il compendio del diritto UE del consumatore (*EU Consumer Law Compendium*), che riunisce le direttive in corso di riesame, la giurisprudenza della CGCE, le misure nazionali di attuazione e la giurisprudenza nazionale, e la banca dati sulle pratiche commerciali sleali che è attualmente in fase di sviluppo e consentirà di condividere informazioni sulle norme nazionali, sulle decisioni di esecuzione coercitiva, sulla giurisprudenza nazionale e comunitaria e su altri documenti, quali pubblicazioni accademiche, studi e orientamenti nazionali;
- nel fornire finanziamenti a favore dei **progetti comuni** che istituiscono un quadro per lo scambio delle migliori pratiche e di metodi di lavoro comuni.

Un esempio importante è il progetto "**Rafforzare la sorveglianza del mercato grazie all'applicazione di buone prassi**" (**EMARS** – *Enhancing Market Surveillance through Best Practice*), riguardante la sicurezza dei prodotti. Si tratta di un'iniziativa comune di durata triennale conclusasi nel 2008 con un'ampia serie di risultati che sono il punto di partenza di un progetto di follow-up avviato nel 2009: una base di conoscenze e un forum di consulenza rapida, un manuale delle migliori pratiche e una nuova strategia di formazione chiamata ad integrare i programmi di formazione nazionali in materia di vigilanza del mercato. Un altro progetto realizzato dalla rete di cooperazione per la tutela dei consumatori ha avuto come obiettivo l'elaborazione di una metodologia comune per effettuare indagini a tappeto su Internet – metodologia che verrà verificata attraverso l'iniziativa comune in programma per il 2009.

La Commissione lavora all'elaborazione di **indirizzi consultivi** attraverso discussioni nell'ambito di workshop e la pubblicazione di orientamenti interpretativi sul diritto comunitario del consumatore. Un esempio in questo senso sono i lavori avviati dalla Commissione per la pubblicazione di orientamenti interpretativi sulle nuove nozioni introdotte dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Il quotidiano lavoro di trattamento delle controversie da parte della rete di cooperazione per la tutela dei consumatori ha evidenziato l'esistenza di questioni complesse e l'assenza di un consenso sull'interpretazione del diritto comunitario del consumatore. Ciò ha contribuito alla lentezza del trattamento delle controversie transfrontaliere.

La Commissione vedrà di risolvere questa carenza mediante l'istituzione di un **meccanismo attraverso il quale ricercare un consenso** su un'interpretazione

¹¹ GUL 381 del 28.12.2004.

comune del quadro normativo in materia di protezione dei consumatori. Ciò potrà avvenire attraverso strumenti su Internet in grado di supportare l'elaborazione centralizzata di quesiti relativi al recepimento e all'interpretazione, oppure attraverso vademecum, domande più frequenti (FAQ) o manuali in formato cartaceo o elettronico. L'obiettivo è quello di proporre alle autorità nazionali preposte all'applicazione delle norme orientamenti per pervenire a un'interpretazione comune delle norme. La prima tappa è l'organizzazione, nel 2009, di una serie di workshop del comitato di cui al regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori.

3.4. Un migliore monitoraggio del mercato (elaborazione di un approccio basato su dati concreti)

Perché una politica produca in concreto i risultati attesi, la sua elaborazione deve fondarsi su dati e cifre oggettivi: ciò serve a mettere a punto strategie di applicazione, stabilire priorità e valutare l'efficacia dell'applicazione delle norme.

Un approccio basato su dati concreti è particolarmente importante quando priorità diverse sono in concorrenza tra loro per assicurarsi le limitate risorse disponibili. I dati concreti e l'analisi contribuiscono a un impegno applicativo mirato e ad ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili, consentendo di affrontare le questioni giuste con le giuste misure. Ciò produce una cultura incentrata sulla valutazione *inter pares* (cultura della *peer review*) o sulla valutazione comparativa che favorisce l'emergere di una forte cultura del rispetto delle norme. Questo approccio è valido per la valutazione tanto delle norme di legge vincolanti quanto delle misure volontarie adottate mediante l'autoregolamentazione.

La Commissione ha sviluppato nuovi strumenti, quali quelli di seguito enumerati, per monitorare il funzionamento del mercato ed effettuare una valutazione comparativa del mondo del consumo in termini di rispetto e applicazione delle norme e di rafforzamento del potere dei consumatori: ciò attraverso indicatori specifici che individueranno carenze e lacune che richiedono ulteriori indagini e/o interventi correttivi.

- **Il quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo¹²**, istituito nel 2008, effettua il monitoraggio dei mercati dal punto di vista del consumatore e valuta annualmente se i mercati funzionano in modo corretto mediante una procedura che si articola in due fasi. La prima fase di **osservazione dei mercati** si fonda su cinque indicatori chiave dei risultati: reclami, soddisfazione, prezzi, cambiamento del fornitore e sicurezza. Questi indicatori possono servire anche all'individuazione di settori in cui potrebbe essere necessario approfondire la ricerca. I dati forniscono anche indicazioni circa i problemi esistenti e potrebbero essere utilizzati per individuare le priorità in materia di applicazione delle norme a livello nazionale e/o dell'UE.
- La seconda fase del meccanismo del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo prevede un'**analisi approfondita** dei mercati dal punto di vista del consumatore. l'attenzione si concentra su questioni di interesse dei consumatori

¹² Prima e seconda edizione del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo, COM(2008) 31 def. e COM(2009) 25 def.

in rapporto alle quali – dalle indicazioni preliminari della valutazione – emerge che i mercati non soddisfano le attese dei consumatori. L'obiettivo è individuare quali siano le ragioni dei problemi constatati, in rapporto alla politica dei consumatori e all'acquis in materia di protezione dei consumatori. Il quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo si inserisce, integrandola, in una più ampia attività di monitoraggio del mercato nei casi in cui, al termine di un'osservazione completa di tutti i meccanismi di funzionamento del mercato dal punto di vista della domanda e dell'offerta, la Commissione ritenga necessario uno studio approfondito dei mercati nella loro totalità. È su queste basi che vengono presentate soluzioni opportune.

- La **metodologia armonizzata per classificare i reclami dei consumatori**, in preparazione, fornirà un quadro comune per raccogliere i reclami e agevolare la comparabilità dei dati. L'uso della metodologia sarà su basi volontarie.
- Le **indagini** dettagliate **sulle esperienze dei consumatori e dei dettaglianti** hanno come finalità l'individuazione di temi generali attinenti al rispetto delle norme. Un potenziamento verrà dalla messa a punto di altri **indicatori dell'applicazione delle norme** attraverso un nuovo strumento per monitorare l'attenzione dei mass media e i dati nazionali sulle risorse e sui risultati. L'edizione 2009 del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo contiene una prima serie di indicatori che serviranno per una valutazione comparativa dell'applicazione delle norme nell'UE.

4. IL RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

In un mondo sempre più globalizzato, le ragioni a favore di un rafforzamento della cooperazione tra le autorità preposte all'applicazione delle norme valgono anche per i rapporti con le autorità di paesi terzi, in particolare di quei paesi che hanno già forti legami economici con l'UE. Le merci vengono sempre più spesso prodotte al di fuori dell'UE e importate nel suo territorio da tutto il mondo e soprattutto dalla Cina. Anche per garantire la sicurezza dei prodotti che circolano nel mercato interno occorrono sforzi congiunti con autorità e/od operatori economici di paesi terzi. La strategia della Commissione prevede vari strumenti atti a promuovere elevati livelli di protezione dei consumatori dell'UE:

- la conclusione di accordi formali con le autorità preposte all'applicazione delle norme nei paesi terzi.

Il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori offre la base giuridica per la conclusione di accordi di cooperazione internazionale. Si assiste a un'intensificazione dei contatti con le autorità statunitensi e svizzere per studiare le possibilità di cooperazione nel quadro del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori;

nel campo della sicurezza dei prodotti, esistono stabili rapporti di fattiva collaborazione con le autorità statunitensi e cinesi preposte all'applicazione delle norme. Ciò si è tradotto in una serie di accordi amministrativi sulla

cooperazione¹³ e in una serie di miglioramenti pratici sostanziali nell'approccio dei cinesi alla sicurezza dei consumatori;

- la promozione della collaborazione tra le autorità preposte all'applicazione delle norme a livello mondiale¹⁴ mediante la diffusione delle migliori pratiche.

5. IL SOSTEGNO ALL'APPLICAZIONE DELLE NORME

Per una politica dei consumatori efficace occorre che i consumatori e le imprese conoscano i diritti e gli obblighi loro attribuiti dalla legislazione vigente e siano nelle condizioni di farli valere nelle transazioni commerciali. Che l'applicazione delle norme da parte delle autorità pubbliche costituisca un'opzione credibile è un elemento indispensabile e rappresenta un forte incentivo al rispetto delle norme da parte dei professionisti; le misure descritte in questa sezione servono invece a mettere i consumatori nelle condizioni di difendere i loro diritti e a facilitare l'applicazione delle norme.

5.1. I consumatori informati sono consumatori più forti

I consumatori informati che sanno a chi rivolgersi in caso di mancato rispetto delle norme e sono in grado di riconoscere e segnalare le violazioni costituiscono un fattore importante ai fini del rilevamento dei comportamenti non conformi. È per questo che la Commissione giudica molto importante assicurare che i consumatori siano consapevoli dei loro diritti e integra in vari modi le politiche di informazione e di educazione dei consumatori degli Stati membri: ne sono un esempio le campagne di informazione negli Stati membri, i siti web di facile uso¹⁵ quale la eYouGuide, una guida on line di facile uso sui diritti del consumatore su Internet¹⁶, ed infine la giornata europea dei consumatori, appuntamento annuale per riaffermare i diritti dei consumatori in tutta l'UE attraverso una serie di attività tra loro coordinate.

La Commissione partecipa inoltre al finanziamento della rete dei centri europei dei consumatori (ECC-Net)¹⁷ che offre informazioni e consigli pratici sui diritti dei consumatori e assistenza nel caso di controversie transfrontaliere.

Infine la Commissione ritiene importante collaborare con le organizzazioni dei consumatori e sostenerle nella loro importantissima attività. Le organizzazioni dei consumatori svolgono un ruolo di rilievo anche attraverso i test comparativi dei

¹³ Il memorandum d'intesa tra la Commissione europea e l'Amministrazione generale per la supervisione della qualità, l'ispezione e la quarantena (AQSIQ) e la *Roadmap* per giocattoli più sicuri tra la Commissione europea e l'AQSIQ.

¹⁴ Fanno parte dell'ICPEN (*International Consumer Protection and Enforcement Network* – rete internazionale di protezione dei consumatori e di applicazione delle norme) la Commissione, con status di osservatore, e la maggior parte dei membri della rete di cooperazione per la tutela dei consumatori. <http://www.isitfair.eu/> e <http://ec.europa.eu/youguide>.

¹⁵ Riservando una particolare attenzione al commercio elettronico e al mondo on line, la Commissione ha di recente messo a disposizione dei consumatori il sito web eYouGuide che fornisce informazioni volte a chiarire i diritti applicabili on line e riconosciuti a livello dell'UE. Il sito contiene link ai siti delle autorità competenti e delle organizzazioni dei consumatori nel caso in cui i consumatori intendano esercitare o far valere i loro diritti.

¹⁷ La relazione annuale della ECC-NET per il 2007 è accessibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/consumers/reports/reports_en.htm#ecc-net.

prodotti e fungono da "guardiani del mercato". Azioni specifiche, quali la formazione destinata alle organizzazioni nazionali dei consumatori, mirano a rafforzare la loro capacità di intervenire più efficacemente a livello nazionale e dell'UE.

5.2. Strumenti adeguati per far valere i propri diritti

L'obiettivo ultimo della politica dei consumatori dell'UE è la creazione di un contesto nel quale i consumatori possano acquistare beni e servizi senza preoccuparsi delle frontiere nazionali e sicuri dell'esistenza di rimedi efficaci e rapidi in caso di problemi.

A livello europeo è stata introdotta una serie di meccanismi: il procedimento per le controversie transfrontaliere di modesta entità¹⁸ che dal 2009 semplifica, velocizza e riduce i costi del contenzioso relativo alle controversie di importo non superiore a 2 000 EUR, la direttiva relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale¹⁹ che mira a rafforzare il ricorso alla mediazione negli Stati membri e la direttiva relativa ai provvedimenti inibitori²⁰ che istituisce un procedimento comune in base al quale un ente legittimato in uno Stato membro può chiedere un provvedimento inibitorio in un altro Stato membro per far cessare una violazione.

La Commissione incoraggia anche l'istituzione di sistemi alternativi di composizione delle controversie e si è impegnata a promuoverli mediante l'adozione di due raccomandazioni²¹ che stabiliscono i principi, le procedure e i criteri di qualità applicabili a questi organismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

La Commissione agevola l'accesso dei consumatori a procedure extragiudiziali di composizione delle controversie transfrontaliere anche attraverso una serie di reti. La rete ECC-Net costituisce un punto di contatto per far circolare le informazioni tra i 400 organismi di ADR notificati dagli Stati membri. Essa collabora anche con altre reti dell'UE come la FIN-NET²², meccanismo di risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di servizi finanziari, e SOLVIT²³ che si occupa dei problemi derivanti dalla non corretta applicazione delle norme sul mercato interno.

La Commissione ha all'esame anche la questione dei ricorsi collettivi²⁴ per i casi in cui un gruppo di consumatori sia stato vittima della stessa o di un'analogha violazione messa in atto da un unico professionista. I ricorsi collettivi possono costituire un'alternativa laddove i consumatori giudichino impraticabile un ricorso individuale considerato che molto spesso i costi del contenzioso possono essere eccessivi rispetto al valore del *petitum*.

¹⁸ GU L 199 del 31.7.2007.

¹⁹ GU L 136 del 24.5.2008.

²⁰ GU L 166 dell'11.6.1998.

²¹ GU L 115 del 17.4.1998 e GU L 109 del 19.4.2001.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/capability/index_en.htm.

²³ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

²⁴ Libro verde sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori, COM(2008) 794 def.

6. CONCLUSIONI

Una politica efficace di applicazione delle norme a tutela dei consumatori è essenziale ai fini del funzionamento del mercato unico ed è una priorità della Commissione per i prossimi anni. Nella sua veste di custode del trattato, la Commissione continuerà ad agevolare, sostenere e assistere gli Stati membri nel conseguimento di questo obiettivo. La Commissione esaminerà anche le alternative per rivedere i meccanismi, formali e informali, di applicazione, anche coercitiva, delle norme nel quadro della cooperazione per la tutela dei consumatori.

Per garantire la corretta applicazione dell'acquis in materia di protezione dei consumatori la Commissione continuerà a verificare il recepimento delle norme e ad effettuare attività di monitoraggio della loro applicazione. Se del caso avvierà procedure di infrazione nei confronti di qualsiasi Stato membro che manchi agli obblighi ad esso incombenti in forza delle norme pertinenti.

Anche nel contesto economico attuale è possibile affrontare efficacemente i problemi posti dall'applicazione delle norme. Per questo occorre che le autorità preposte all'applicazione delle norme si avvalgano dell'ampio ventaglio di strumenti a disposizione ed è necessario istituire meccanismi transfrontalieri validi ed efficaci, in grado di adattarsi e di funzionare bene in un mercato in rapida evoluzione. Occorre anche pervenire a un'interpretazione comune delle norme da applicare, migliorare i meccanismi di monitoraggio dei mercati, la trasparenza delle informazioni raccolte attraverso tale monitoraggio e la visibilità delle attività di applicazione delle norme, ed infine è necessario rafforzare la cooperazione internazionale con i paesi terzi.

Se si vuole raggiungere l'obiettivo della massima protezione dei consumatori nell'Unione europea e infondere in loro fiducia affinché sfruttino appieno le potenzialità del mercato interno, la Commissione sia le autorità nazionali preposte all'applicazione delle norme devono intensificare gli sforzi per far fronte ai complessi problemi attuali.