

La cooperazione amministrativa in Europa a tutela dei consumatori

Daniela Primicerio e Umberto Troiani

Il regolamento UE 2006/2004 pone le basi per una più efficace cooperazione tra le autorità preposte nei vari Stati membri all'enforcement dei diritti dei consumatori. Il suo ambito d'applicazione riguarda le infrazioni transfrontaliere ma il regolamento avrà un impatto rilevante anche sul coordinamento delle strutture pubbliche competenti per la tutela dei consumatori a livello nazionale.

Il background del regolamento

Il 9 dicembre 2004 è stato pubblicato sulla GUCE L. 364 il regolamento sulla cooperazione fra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, al fine di combattere le infrazioni transfrontaliere¹.

La approvazione di detto regolamento si inserisce in un progetto più ampio intrapreso dalla Commissione Europea che si sostanzia nella esigenza di procedere a una più completa armonizzazione delle norme esistenti a livello comunitario, con l'obiettivo di predisporre un quadro unitario di regole ad ampio spettro in grado di costituire la base di un diritto comune applicabile uniformemente in tutti gli Stati dell'Unione.

Da questo punto di vista il diritto dei consumatori, fornendo il nucleo più consistente di norme già stabilite e contenendo i principi fondamentali che potrebbero essere utilizzati per la costituzione di un diritto contrattuale unico, rappresenta il naturale punto di avvio di tale progetto a lungo termine.

In tale contesto l'iter di approvazione del regolamento in esame, ripercorre le tappe che scandiscono il cammino intrapreso dalla Commissione UE il cui punto di arrivo dovrebbe essere dato dalla costituzione di un diritto civile, o quantomeno di un diritto contrattuale, europeo.

Nel 2001, il Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'UE aveva identificato un vuoto nell'applicazione della legislazione in materia di tutela degli interessi economici dei consumatori a livello di mercato interno².

Se, infatti, il pieno funzionamento del mercato interno dei consumatori dipende da un'applicazione di efficacia pressoché equivalente in tutti gli Stati membri, la mancanza di un quadro giuridico per lo scambio sistematico di in-

¹ Regolamento CE n. 2006/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004.

² Comunicazione della Commissione delle Comu-

nità Europee del 2.10.2001 COM(2001) 531 Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione Europea.

formazioni tra gli Stati membri, spontaneo o su richiesta, riguardante operatori potenzialmente fraudolenti, disonesti o sleali nonché la mancanza di coordinamento per l'applicazione delle norme nel caso di attività commesse a danno di consumatori in più Stati membri, comportano una grave limitazione di detto funzionamento.

Lo stesso dicasi per la mancanza di un unico punto ufficiale di contatto tra gli organismi esistenti responsabili a vari livelli di governo negli Stati membri, che serva da riferimento per le autorità di un altro Stato membro e per la carenza di collegamenti sufficienti fra i diversi organismi all'interno di ogni Stato membro che garantiscano una buona cooperazione e quindi una migliore e più efficace applicazione delle norme.

Quanto alla gestione delle informazioni, nello stesso Libro verde veniva posta in evidenza la necessità di costituire delle banche dati che fossero uno strumento in grado di agire "in tempo reale" e non solo uno strumento retrospettivo (di archivio storico) come quelle finora esistenti.

Nel Libro verde si indicava inoltre la necessità di predisporre un contesto giuridico per la cooperazione fra autorità pubbliche di tutela della normativa sulla tutela dei consumatori³.

Il vantaggio atteso era quello di offrire nuove possibilità e nuovi strumenti alle autorità preposte all'applicazione necessari per costruire il mercato interno dei consumatori.

Infatti, l'individuazione di una ampia base comune di regole da applicare migliorerebbe lo scambio di informazioni tra gli organi esecutivi e legislativi, consentendo alle autorità responsabili di rafforzare l'efficacia delle azioni e la fiducia reciproca. La individuazione di un quadro giuridico di riferimento per la cooperazione coinvolgerebbe inoltre anche una maggiore integrazione degli strumenti, tanto più utile quanto più la natura stessa dei problemi di tutela dei consumatori richiede spesso l'adozione di misure che combinano l'azione legislativa con iniziative che agiscono direttamente sul piano dell'applicazione, dell'informazione e dell'educazione.

Nella comunicazione sul seguito dato al Libro verde, la Commissione si era impegnata a presentare una proposta relativa a questo strumento giuridico, a seguito di ulteriori consultazioni con i governi nazionali.

³ Per la tutela dei consumatori, esiste attualmente un insieme di meccanismi informali e un unico strumento giuridico: la direttiva sui provvedimenti inibitori, che conferisce agli organismi nazionali responsabili per le questioni dei consumatori e alle associazioni di consumatori designate dagli Stati membri il potere di ricorrere presso tutti i tribunali nel proprio Stato e negli altri Stati membri per impedire la violazione delle direttive comunitarie sulla tutela dei

consumatori. Inoltre esiste la rete internazionale di controllo delle pratiche commerciali (International Marketing Supervision Network - IMSN) che è un organismo che si riunisce ogni semestre per permettere la collaborazione informale tra i responsabili dell'applicazione delle norme sulle pratiche commerciali di tutto il mondo; un sottogruppo di funzionari responsabili dell'applicazione nell'UE si riunisce ugualmente due volte all'anno.

Queste consultazioni si sono svolte nell'autunno 2002 e nella primavera 2003 e hanno confermato gli orientamenti dei governi nazionali già espressi nelle risposte al Libro verde e nella successiva comunicazione.

Nella recente Strategia del Mercato interno 2003-2006 della Commissione Europea⁴ si indicava che era necessaria una migliore esecuzione per garantire la fiducia dei consumatori nel mercato interno e si identificava la proposta come azione prioritaria. Inoltre, nel dicembre 2002 il Consiglio ha adottato una risoluzione sulla strategia comunitaria relativa alla politica dei consumatori 2002-2006, che accoglieva favorevolmente l'intenzione della Commissione di presentare una proposta in questo settore. A marzo 2003 anche il Parlamento ha adottato una risoluzione che accoglieva favorevolmente l'intenzione della Commissione di presentare una proposta.

La proposta di regolamento è stata presentata a luglio del 2003 dalla Commissione e discussa e approvata dal Consiglio dell'UE l'8 ottobre 2004.

Gli obiettivi e il campo di applicazione del regolamento

Il regolamento si prefigge di garantire un buon funzionamento del mercato interno e un'efficace tutela dei consumatori. Le infrazioni transfrontaliere alla normativa in materia di tutela degli interessi dei consumatori, infatti, oltre ad abbattersi negativamente sul livello di protezione del consumatore influiscono altrettanto negativamente sulla fiducia nel mercato interno dell'Unione.

In base a tale assunto, i consumatori possono trarre vantaggio dal mercato interno solo se sono posti in grado di accedere facilmente ai beni e ai servizi promossi, offerti e venduti al di là delle frontiere. Ciò a beneficio dell'intero mercato.

Da un lato gli scambi transfrontalieri di beni e di servizi permettono ai consumatori di trarre vantaggio da buone occasioni e di beneficiare di prodotti e servizi innovativi e di compiere le scelte più convenienti. Dall'altro, la domanda transfrontaliera, aumentando la concorrenza nel mercato interno, permette un'offerta di beni e di servizi più efficiente e a prezzi competitivi.

Tuttavia, questo circolo virtuoso può essere ottenuto solo in presenza di un quadro regolamentare che incoraggi i consumatori e le imprese a praticare scambi transfrontalieri, fornendo strumenti in grado di superare le differenze tra le normative nazionali relative alle relazioni tra imprese e consumatori.

⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni dal titolo "Relazione sull'attuazione della strategia per il mercato interno (2003-2006)", nella quale tra le altre cose si legge: "Per assicurare una applicazione più uniforme della normativa di tutela dei consumatori in tutta l'Unione, la Commissione proporrà un regolamento (più

o meno contemporaneamente alla strategia per il mercato interno) che istituirà una rete di autorità pubbliche responsabili dell'applicazione per l'intera Unione Europea. Mentre le autorità responsabili del mercato interno dovrebbero controllare il comportamento e le decisioni delle amministrazioni nazionali e locali, queste autorità controllerebbero principalmente il comportamento dei privati".

Il regolamento in esame definisce due obiettivi specifici destinati a raggiungere lo scopo predetto, entrambi riferiti alle modalità in cui gli Stati membri, e in particolare le autorità competenti, possono collaborare fra di loro e con la Commissione per tutelare gli interessi economici dei consumatori.

Detti obiettivi sono:

1. disporre la cooperazione fra le autorità di vigilanza per quanto riguarda i casi di infrazione intracomunitaria che destabilizzano il mercato interno;
2. contribuire a migliorare la qualità e la coerenza dell'esecuzione della normativa in materia di tutela dei consumatori e a controllare la tutela degli interessi economici dei consumatori.

Il primo obiettivo è destinato a garantire che le autorità di vigilanza collaborino in modo efficiente ed efficace con le loro controparti negli altri Stati membri. È prevista a questo proposito la creazione di una rete comunitaria formata dalle autorità nazionali incaricate del rispetto dell'applicazione della normativa che tutela i consumatori e dotate di un minimo di poteri investigativi ed esecutivi comuni. La nuova rete comunitaria diventerà operativa a partire dal 2006.

Si legge infatti nei considerando 7 e 8 del regolamento da un lato, che *“la capacità delle autorità competenti di cooperare liberamente e su base reciproca per lo scambio di informazioni, l'individuazione delle infrazioni intracomunitarie e le relative indagini, nonché le misure adottate per porre fine a queste infrazioni o vietarle, è essenziale per garantire il buon funzionamento del mercato interno e la tutela dei consumatori”*. D'altro canto *“le autorità competenti dovrebbero ricorrere ad altri poteri o misure di cui dispongono a livello nazionale, tra l'altro il potere di avviare procedimenti [...] al fine di, se del caso, porre fine alle infrazioni o vietarle, senza ritardo, in caso di richiesta di assistenza reciproca”*.

Il secondo obiettivo riconosce che l'UE può contribuire a migliorare il livello dell'esecuzione attraverso progetti comuni e scambio di buone prassi su un'ampia gamma di informazioni, sull'istruzione e sulle attività di rappresentazione. Inoltre riconosce il contributo dell'UE per il monitoraggio del funzionamento del mercato interno.

La Commissione ha infatti più volte chiarito che una migliore applicazione è importante sotto il profilo degli interessi dei consumatori. È vero che ciascuno Stato membro ha sviluppato un sistema di attuazione adattato alla propria situazione interna, ma questi sistemi, riguardando esclusivamente l'ambito nazionale, non sono sempre adeguati alle sfide connesse con gli acquisti transfrontalieri nel mercato interno dell'Unione Europea. I consumatori, per poter effettuare gli acquisti senza esitazione dai venditori di altri Stati membri, devono confidare in una corretta e omogenea applicazione delle norme atte a contrastare efficacemente le infrazioni transfrontaliere.

In tal senso, il considerando 3 del regolamento precisa tale obiettivo nei seguenti termini: *“è opportuno facilitare la cooperazione fra le autorità pubbliche, responsabili dell'esecuzione della normativa in materia di tutela degli interessi*

dei consumatori, nel trattare le infrazioni intracomunitarie e contribuire al buon funzionamento del mercato interno, al miglioramento della qualità e della coerenza dell'esecuzione della normativa in materia di tutela degli interessi dei consumatori e al monitoraggio della protezione degli interessi economici dei consumatori”.

L'importanza attribuita a tali obiettivi ha determinato la scelta del regolamento quale strumento legislativo, dal momento che questa misura comporta che le disposizioni relative alla cooperazione fra le autorità pubbliche sono applicabili direttamente all'interno dei singoli Stati membri senza che vi sia bisogno di norme di recepimento.

Il campo di applicazione del regolamento è limitato alle infrazioni intracomunitarie della legislazione comunitaria che tutela gli interessi dei consumatori.

Per tali si intendono le violazioni delle norme sulla protezione degli interessi dei consumatori, di cui ai regolamenti e alle direttive recepite nell'ordinamento giuridico interno degli Stati membri elencati nell'allegato.

Ai fini dell'applicazione del regolamento si richiede che l'infrazione abbia leso o semplicemente sia idonea a ledere (comprendendo quindi anche la possibilità di richieste e di interventi preventivi da parte delle autorità competenti) non già i diritti individuali, ma gli interessi collettivi dei consumatori.

La protezione dei consumatori si estrinseca quindi come protezione di una categoria, trova pertanto il proprio riferimento in attività o omissioni di carattere plurioffensivo, e non lesive dei singoli soggetti, in tal modo atteggiandosi come già previsto per l'esercizio dell'azione inibitoria di cui alla direttiva 98/27/CEE.

Sempre ai fini dell'applicazione del regolamento è inoltre stabilito che i consumatori lesi dall'attività dei professionisti risiedano in uno Stato membro diverso da quello dove è avvenuto il fatto lesivo o in cui è stabilito il venditore o il fornitore responsabile o in cui si riscontrino elementi di prova o beni riconducibili all'atto o all'omissione. L'applicazione delle forme di tutela dei consumatori previste dall'ordinamento comunitario avverrà ad opera dell'autorità (o sotto la supervisione dell'autorità) competente con riferimento a posizioni giuridiche di soggetti, i consumatori, localizzati altrove.

Ciò in base ai principi stabiliti dal regolamento CE n. 44/2001 del Consiglio del 22 dicembre 2000 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, secondo il quale *“l'azione del consumatore contro l'altra parte del contratto può essere proposta o davanti ai giudici dello Stato membro nel cui territorio è domiciliata tale parte, o davanti ai giudici del luogo in cui è domiciliato il consumatore”* (art. 16).

Non è compresa nell'ambito di applicazione del regolamento la cooperazione giudiziaria. Gli interventi previsti dal regolamento si affiancano alle forme di tutela degli interessi dei consumatori previste a norma della direttiva n. 98/27/CEE in materia di azioni inibitorie. Il regolamento inoltre non incide sulle disposizioni relative alla libera circolazione dei beni e dei servizi, né si applica all'esercizio delle attività televisive.

Gli strumenti previsti dal regolamento

Il quadro giuridico per la cooperazione previsto nel regolamento, comprende vari strumenti:

1. La nomina di autorità competenti da parte di ciascuno Stato membro per coordinare la cooperazione in materia d'applicazione tra gli organismi nazionali, regionali e locali e fungere da punto di contatto unico. La designazione delle autorità competenti spetta agli Stati membri, al fine di prendere in considerazione le disposizioni nazionali in materia di esecuzione della normativa sulla protezione dei consumatori. Gli Stati sono dunque liberi di indicare autorità competenti nazionali e/o regionali, locali o settoriali;
2. l'organizzazione, da parte di ciascun paese membro, di un ufficio di collegamento unico incaricato di garantire un adeguato coordinamento fra le autorità competenti designate dagli Stati stessi;
3. l'istituzione di diritti e obblighi di assistenza reciproca fra gli Stati membri. [questa assistenza comprende lo scambio d'informazioni su richiesta e di propria iniziativa, l'uso reciproco dei poteri nazionali di notifica, sorveglianza, indagine e confisca];
4. la statuizione del principio che le autorità nazionali preposte all'applicazione agiscono per conto di tutti i consumatori dell'Unione;
5. la creazione di basi di dati comuni e di reti di comunicazione nel rispetto degli obblighi di riservatezza;
6. l'istituzione dell'obbligo per gli Stati membri di fornire alla Commissione informazioni (statistiche, denunce, piani di rischio, urgenze) da comunicare ad altri Stati membri per rafforzare il coordinamento della vigilanza del mercato. Ciò comporta lo sviluppo di un sistema comunitario di classificazione delle denunce per tipo e per settore;
7. l'istituzione dell'obbligo per la Commissione di controllare e valutare l'applicazione delle norme nel mercato interno e l'attuazione delle politiche nazionali e di coordinare i progetti comuni;
8. la possibilità per gli Stati membri di adottare misure esecutive coordinate (indagini simultanee, provvedimenti inibitori, ecc.) conservando però i rispettivi poteri d'esecuzione nazionali;
9. la possibilità di realizzare progetti nazionali e comunitari comuni, come la creazione di reti d'informazione e di comunicazione, banche dati comuni, formazioni, seminari, scambi e indagini comuni;
10. la possibilità per l'UE di cooperare con i paesi terzi in materia di applicazione e di partecipare a reti mondiali in questo campo;
11. l'eventuale associazione di paesi candidati a iniziative di cooperazione, in particolare progetti comuni.

L'attuazione del regolamento in Italia

L'attuazione del regolamento comporta, prima ancora dell'attività operativa e quindi delle modalità di rapportarsi con le autorità competenti di altri Stati membri, una fondamentale scelta di campo dell'azione amministrativa, considerevoli sforzi organizzativi e di reperimento delle risorse necessarie.

Con riferimento ai risvolti di carattere pratico, vanno poi affrontate questioni relative alla risoluzione non sempre facile di aspetti problematici, ivi compresa una possibile incidenza sui rapporti tra Amministrazione e associazioni dei consumatori per via della possibilità di precisazione dei rispettivi ruoli di intervento.

L'opzione iniziale è quella che riguarderà la designazione, da parte del Governo italiano, dell'autorità pubblica competente, in primo luogo in ambito nazionale, quale punto unico di contatto sia per coordinare l'azione per l'applicazione della normativa tra i vari soggetti chiamati ad agire a vari livelli (perché, ai sensi della normativa comunitaria, possono essere designate accanto all'autorità centrale e quindi coesistere, vari organismi interagenti tra loro, ciascuno con un proprio ambito di competenza, di carattere territoriale o settoriale), sia per dare luogo alla cooperazione con le autorità competenti di altri Stati membri per le violazioni transfrontaliere.

La scelta fondamentale da effettuare è conseguente al principio di responsabilità generale stabilito dal paragrafo 1 dell'art. 11 del regolamento, secondo il quale *“le autorità competenti adempiono i loro obblighi ai sensi del presente regolamento, come se agissero per conto dei consumatori del proprio paese e questo di loro iniziativa o su richiesta di un'altra autorità competente del loro paese”*.

Viene così delineata un'attività amministrativa svolta per conto dei consumatori da parte di un'autorità pubblica, con l'obiettivo di migliorare la qualità e la coerenza dell'esecuzione della normativa in materia di tutela degli interessi dei consumatori nonché di procedere a un monitoraggio generale, centralizzato e continuo dei livelli di protezione degli interessi economici dei consumatori, attuati sul territorio nazionale.

Naturalmente tale criterio operativo implica, per le autorità competenti designate, la messa in atto di un'opera di completa identificazione tra l'azione amministrativa intrapresa e le problematiche concernenti la tutela dei consumatori. Ciò presuppone quindi l'esigenza di riconfigurare l'attività stessa in relazione a questo specifico compito, sviluppando innanzitutto azioni volte a fornire una perfetta conoscenza della situazione in atto, con costante lavoro di osservazione e aggiornamento, nonché di collaborazione con entità e organismi esterni.

Ciò a sua volta non mancherà di incidere su altri aspetti: infatti, anche se l'ambito di applicazione del regolamento riguarda le infrazioni transfrontaliere, non vi è dubbio che esso avrà ripercussioni sugli aspetti politico-funzionali, prima ancora che organizzativi, delle amministrazioni e degli altri soggetti coinvolti, in ambito nazionale, nel processo di cooperazione.

Da questo punto di vista, la scelta da fare ai sensi dell'art. 4, par. 4 del regolamento, una volta designata l'autorità competente, sarà quella relativa alle

modalità attraverso le quali dovranno essere esercitati i *poteri investigativi ed esecutivi per l'applicazione del regolamento*: vale a dire se questi saranno esercitati direttamente dall'autorità designata ovvero mediante richiesta agli organi giurisdizionali competenti a pronunciare la decisione necessaria.

La prima ipotesi, che prevede il diretto coinvolgimento dell'autorità competente all'esecuzione delle norme in materia di tutela dei consumatori, appare di difficile realizzazione, e ciò tanto più ove l'attività volta all'applicazione del regolamento comprendesse anche la pronuncia sul merito delle eventuali infrazioni e la conseguente applicazione delle misure sanzionatorie: in tal caso la necessità di intervenire in ordine alle norme che attualmente regolano le competenze, le attribuzioni e le procedure degli organi giurisdizionali in materia di consumo renderebbe l'eventualità del tutto remota perché significherebbe apportare modifiche sostanziali all'ordinamento giurisdizionale.

Pertanto apparirebbe più percorribile l'ipotesi in base alla quale l'esercizio dei poteri investigativi ed esecutivi dell'autorità competente siano esercitati presupponendo l'attività degli organi giurisdizionali già competenti ad applicare le norme secondo l'ordinamento vigente nonché di altre Amministrazioni ed eventualmente delle Autorità indipendenti esistenti.

In tal modo l'azione dell'autorità competente si sostanzierebbe in un'attività di impulso, atto a favorire e ad agevolare l'intervento del giudice, in ordine alla corretta applicazione delle misure previste, alla rapidità dei tempi d'intervento, all'efficacia della pronuncia.

Detta attività di impulso dell'autorità competente a livello nazionale spazierebbe, ai sensi del regolamento stesso, dalla richiesta di una pronuncia in relazione al caso segnalato, sino eventualmente anche alla possibilità di interporre appello qualora la richiesta di pronuncia della decisione fosse respinta, con ciò evidenziando la posizione dell'autorità competente quale parte in causa, agente per conto del consumatore.

Ciò comporta la necessità di attivare meccanismi di stretta collaborazione tra le varie Amministrazioni o organismi pubblici e privati coinvolti ai vari livelli di competenza, sia in relazione alle specifiche materie da trattare sia in relazione all'ambito territoriale di intervento.

La costituzione di una "rete" interna consentirebbe infatti una azione più tempestiva ed efficace, la cui coerenza sarebbe assicurata dall'attività di coordinamento esercitata dall'"Ufficio unico di collegamento", facente capo all'autorità responsabile in ultima analisi dell'applicazione del regolamento in questione.

A tali fini il regolamento prevede l'approntamento da parte dei singoli Stati membri delle risorse necessarie: risorse umane, organizzative e finanziarie, perchè le azioni in cui si sostanzia l'applicazione del regolamento medesimo possano essere esercitate al meglio. Ciò in virtù dell'importanza che detta applicazione riveste a livello comunitario, ma anche della necessità di ritenere, anche a livello nazionale, l'esercizio di tali azioni come una forma di investimento per il futuro, che potrà avere il suo tornaconto in un'attività dell'amministrazione della corretta applicazione delle leggi (sia pure limitatamente alla tutela

dei consumatori) finalmente organizzata secondo regole coerenti e uniformi e quindi in un miglioramento del livello di fiducia dei cittadini.

L'impatto del regolamento sul ruolo delle associazioni dei consumatori

Altro aspetto che pone l'attuazione del regolamento sulla cooperazione amministrativa in materia di tutela dei consumatori, riguarda i rapporti tra Amministrazione e associazioni dei consumatori.

Le associazioni, sorte come movimenti spontanei di difesa dei cittadini a fronte di campagne di sensibilizzazione per il riconoscimento dei diritti correlati al consumo, sono state nel tempo riconosciute come interlocutori necessari, sia delle istituzioni, sia delle imprese e degli operatori commerciali sia degli stessi cittadini che vi hanno aderito in numero sempre maggiore. Tale riconoscimento è stato poi sancito dal legislatore che le ha legittimate in relazione al ruolo svolto e alle istanze da loro promosse.

Le associazioni dei consumatori, pertanto, sono a oggi individuate definitivamente come enti esponenziali di larghe categorie di consumatori, e sono chiamate a tutelare gli interessi collettivi di questi sia a livello giudiziale con l'esercizio dell'azione inibitoria sia a livello propositivo con i compiti istituzionali assegnati al CNCU costituito dai rappresentanti delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale⁵.

Ora, atteso che le associazioni dei consumatori svolgono un ruolo essenziale in materia di informazione ed educazione dei consumatori così come nella protezione degli interessi dei consumatori, compresa la soluzione delle controversie, dovrebbero essere incoraggiate a cooperare con le autorità competenti, proprio al fine di consentire una più efficace applicazione del regolamento 2006/2004/CE.

Tuttavia, posto che il mercato richiede una vigilanza coordinata sul rispetto delle norme, anche se i consumatori e le associazioni dei consumatori continueranno a svolgere un ruolo importante nell'applicazione della normativa in questione innanzi agli organi giurisdizionali, il buon funzionamento del mercato interno dei consumatori dipenderà sempre più dalla cooperazione delle autorità pubbliche preposte all'applicazione "in ultima istanza" di quello che viene definito "diritto dei consumatori", sia con interventi atti a prevenire azioni ai danni dei consumatori, sia con interventi "repressivi" o ripristinatori.

Infatti, anche se la direttiva sui provvedimenti inibitori ha colmato una notevole lacuna e rappresenta uno strumento importante per le associazioni dei consumatori, è improbabile che essa diventi uno mezzo polivalente per risolvere

⁵ Il riconoscimento delle associazioni dei consumatori e degli utenti comporta, infatti, la rappresentanza delle stesse associazioni nel Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti,

istituito dalla Legge n. 281 del 1998, ora art. 136 del D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 recante Codice del Consumo.

tutte le tipologie di problemi che riguardano la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori considerati come categoria. Inoltre, per quanto riguarda l'esercizio di tali azioni inibitorie per infrazioni transfrontaliere, come anche rilevato dalla stessa Commissione Europea, il rapporto costi-benefici per l'avvio di procedure d'ingiunzione in giurisdizioni straniere non è mai così positivo da permettere che azioni di questo tipo possano diventare uno strumento di applicazione quotidiana del diritto.

Da questo punto di vista solo attraverso un vasto scambio di informazioni tra i vari Stati membri potrà aversi una vigilanza efficace del mercato.

Va peraltro posto in rilievo che la particolare natura dei problemi concernenti la tutela dei consumatori rende spesso necessarie misure politiche che combinano l'azione legislativa con iniziative pratiche di applicazione, quali quelle concernenti aspetti legati all'informazione e all'educazione.

Posto quindi che la gestione quotidiana delle misure normative e funzionali (di attuazione pratica) dovrebbe essere in futuro integrata più strettamente, con riferimento a quest'ultime potrebbe essere individuato un ruolo nel quale le associazioni dei consumatori possano fungere, da un lato, quali esponenti qualificati delle istanze pubbliche e, dall'altro, quali punti di riferimento capaci di evidenziare e di portare all'attenzione delle istituzioni le istanze e le aspettative urgenti dei singoli consumatori.

A tale proposito va considerata (e forse ulteriormente valorizzata, recuperandone alcuni aspetti peculiari, quali quello di favorire l'accesso alla giustizia) la specifica posizione del CNCU, in quanto tale organo costituisce il raccordo, sinora mancante, delle istanze delle associazioni con le istituzioni, in un rapporto dialettico e propositivo, per un verso con il Governo e il Parlamento e per altro con i settori della produzione e dei servizi.