

Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013

Maggiori poteri per i consumatori, più benessere e tutela più efficace



Né la Commissione europea né qualsiasi persona che agisca a suo nome è responsabile dell'uso fatto delle informazioni seguenti.

***Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi
a trovare le risposte ai vostri interrogativi sull'Unione europea***

Nuovo numero verde unico*:

00 800 6 7 8 9 10 11

* Alcuni operatori di telefonia mobile non consentono l'accesso ai numeri 00800 o potrebbero fatturare queste chiamate.

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet attraverso il server Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda bibliografica si trova alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità europee, 2007

ISBN 978-92-79-06122-6

© Comunità europee, 2007

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

PRINTED IN BELGIUM



Commissione europea

Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013

Maggiori poteri per i consumatori, più benessere e tutela più efficace

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

COM(2007) 99 definitivo



Direzione generale
Salute e tutela dei consumatori

Introduzione

Un'efficace politica dei consumatori può cambiare in meglio la vita dei nostri cittadini. I 493 milioni di consumatori europei sono la linfa vitale dell'economia europea. Consumatori fiduciosi, informati e emancipati sono il motore dell'economia. Non abbiamo però valorizzato ancora appieno la potenzialità dei nostri consumatori.

Il mercato interno ha svolto un ruolo centrale laddove si è trattato di raccogliere le sfide economiche cui si trovava confrontata l'Europa e di far percepire ai cittadini dell'UE benefici tangibili. Ma la dimensione "consumatori" del mercato interno e in particolare dei mercati al dettaglio è stata finora sottovalutata. Le attuali sfide d'ordine economico, sociale, ambientale e politico richiedono che ci si soffermi maggiormente sulla prospettiva del consumo. Sebbene si disponga sempre più di strumenti tecnologici, sia le PMI che i consumatori mancano della fiducia necessaria per comperare e vendere oltre frontiera.

La politica europea dei consumatori può far molto per indirizzare le politiche sui risultati che maggiormente interessano i cittadini. Oltre ad affrontare la frammentazione del mercato interno occorre anche una forte dimensione "consumatori" per migliorare il funzionamento dei mercati al dettaglio e consentire ai consumatori di fare scelte migliori. Ciò è anche importante per garantire valori chiave dell'Europa come lealtà, apertura, solidarietà e trasparenza.

Si tratta di un'agenda ambiziosa per una politica dell'UE relativamente giovane. La Commissione intende dimostrare, entro il 2013, a tutti i cittadini dell'UE che possono fare acquisti da qualsiasi paese dell'UE in piena fiducia e godendo di una protezione uniforme, e a tutti i dettaglianti che possono vendere ovunque sulla base di un insieme di regole unico e semplice.

La Commissione perseguirà a tal fine tre grandi obiettivi:

- emancipare i consumatori dell'UE dando loro informazioni accurate, assicurando la trasparenza dei mercati e la fiducia che deriva da un'efficace protezione dei consumatori;
- accrescere la fiducia dei consumatori in termini di prezzi, scelte, qualità e sicurezza. Il bene dei consumatori è la premessa per avere mercati funzionanti;
- tutelare efficacemente i consumatori da rischi e minacce gravi.

Dobbiamo mostrare ai cittadini – su tutto il territorio dell'Unione – non solo con le parole ma anche con i fatti – il chiaro valore aggiunto che l'Europa reca e il motivo per cui l'Unione europea, in quest'epoca di globalizzazione, oggi è più importante che mai.

Meglana Kuneva

Commissario responsabile per la politica dei consumatori

Sintesi

I 493 milioni di consumatori dell'UE sono al centro delle tre sfide principali che l'Unione deve affrontare: la crescita, i posti di lavoro e la necessità di entrare nuovamente in contatto con i suoi cittadini. Essi sono il motore dell'economia, dato che i loro consumi rappresentano il 58% del PIL dell'UE. Consumatori fiduciosi, informati ed in grado di agire attivamente sono il fulcro del cambiamento economico, poiché le loro scelte incentivano l'innovazione e l'efficienza. Attraverso il ruolo di consumatori essi possono entrare più facilmente in contatto con l'UE nella vita quotidiana e l'UE può dimostrare loro i vantaggi offerti dalle sue attività.

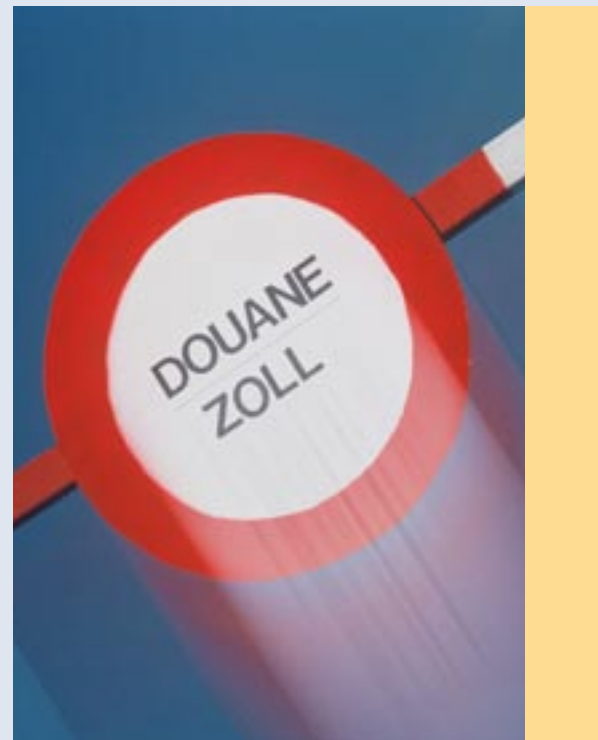
La risposta a tali sfide consiste nel fornire ai consumatori le capacità e gli strumenti che consentono loro di svolgere il loro ruolo nell'economia moderna, nel mettere i mercati al loro servizio e nel garantire una tutela efficace contro i rischi e le minacce che essi non possono affrontare singolarmente.

Il mercato interno ha svolto un ruolo indispensabile nell'affrontare le sfide economiche dell'Europa e nel fornire vantaggi tangibili per i cittadini dell'UE. Tuttavia è necessario rafforzare maggiormente la dimensione "consumatori" del mercato interno, soprattutto quello al dettaglio. Il nuovo contesto economico, sociale, ambientale e politico richiede un cambiamento di orientamento da parte della politica comunitaria dei consumatori.

La politica dei consumatori si troverà al centro della prossima fase del mercato interno, come indicato nella comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera sul riesame del mercato unico¹.

Il mercato interno ha il potenziale necessario per diventare il più grande mercato al dettaglio² al mondo. Attualmente è molto frammentato secondo linee nazionali e si compone di 27 minimercati. La rivoluzione rappresentata dall'emergere del commercio elettronico, che non ha ancora raggiunto la massa critica, ha trasformato il potenziale di integrazione dei mercati al dettaglio dell'UE per fornire maggiori incentivi alla competitività ed ampliare le opportunità per i cittadini dell'UE. Mentre

1. IL MERCATO UNICO PER I CITTADINI Relazione intermedia per il Consiglio europeo della primavera 2007, Bruxelles, 21.2.2007 - COM(2007) 60.
2. Il mercato al dettaglio è quello sul quale si effettuano le transazioni tra operatori economici e consumatori finali (consumatori che operano al di fuori della loro vita professionale) e viene talvolta definito mercato B2C (business-to-consumer). Le imprese, anche piccole, nel loro ruolo di acquirenti non sono oggetto della presente strategia.



i mezzi tecnologici diventano sempre più presenti, il comportamento delle aziende e dei consumatori resta indietro, poiché limitato dagli ostacoli del mercato interno e dalla mancanza di fiducia negli acquisti transfrontalieri.

Per migliorare il funzionamento dei mercati dei consumatori bisogna non solo affrontare il problema della frammentazione del mercato interno, ma anche conferirgli un più deciso orientamento verso il consumatore. I risultati finali per i consumatori in termini economici e non solo saranno il metro di giudizio per stabilire se i mercati riescono a soddisfare le aspettative dei cittadini. I mercati che rispondono con maggiore efficienza alla domanda dei consumatori otterranno risultati migliori in termini di competitività e innovazione e saranno più in sintonia con la vita e gli obiettivi dei cittadini dell'UE. La politica comunitaria a favore dei consumatori può fare molto per spostare l'orientamento della regolamentazione verso risultati più interessanti per i consumatori. Essa può inoltre affrontare le insufficienze del mercato che nuocciono al benessere del consumatore e all'inclusione sociale ed economica, garantendo l'accesso ai servizi essenziali a prezzi sostenibili. La politica dei consumatori può fornire gli strumenti di mercato che consentono ai cittadini, in quanto consumatori, di effettuare scelte favorevoli all'ambiente. Essa può anche contribuire a garantire i valori centrali europei di equità, apertura, solidarietà, sostenibilità e trasparenza e ad esportarli nel resto del mondo.

Si tratta di un programma ambizioso per una politica comunitaria piuttosto giovane. Gli strumenti sono disponibili. Nel periodo 2007-2013 la politica dei consumatori ha l'opportunità di aiutare l'UE ad affrontare le sfide della crescita, della creazione di posti di lavoro e del riavvicinamento ai cittadini.

L'UE saprà di essere riuscita nell'intento se entro il 2013 potrà dimostrare credibilmente a tutti i suoi cittadini che è possibile acquistare ovunque nell'UE, dal negozio all'angolo al sito web, essendo tutelati con la stessa efficacia contro i rischi costituiti da prodotti pericolosi o operatori disonesti. L'UE dovrà inoltre essere in grado di dimostrare a tutti i dettaglianti, ma soprattutto alle PMI, di poter vendere ovunque sulla base di un'unica e semplice serie di regole.

Nell'aprile 2005 la Commissione ha adottato una strategia comune per la politica della salute e dei consumatori 2007-2013³. Per soddisfare la richiesta degli interessati, del Consiglio e del Parlamento europeo, la strategia sviluppa ulteriormente la parte dedicata alla politica dei consumatori. I documenti di lavoro contengono un'analisi dei principali risultati della strategia per la politica dei consumatori 2002-2006, unitamente ad una valutazione dell'impatto.



3. "Migliorare la salute, la sicurezza e la fiducia dei cittadini: una strategia in materia di salute e di tutela dei consumatori" COM(2005) 115.

Sommario

INTRODUZIONE	4
1. SINTESI	5
2. INTRODUZIONE E OBIETTIVI PRINCIPALI	9
2.1. Mercati complessi, consumatori fiduciosi	9
2.2. Il ruolo della politica dell'UE a favore dei consumatori	10
3. OBIETTIVI	13
4. PRIORITÀ	15
Monitoraggio migliore dei mercati dei consumatori e delle politiche nazionali a favore dei consumatori	15
Migliore regolamentazione della protezione dei consumatori	16
Maggiore rispetto delle norme e ricorsi	17
Migliore informazione e più corretta educazione dei consumatori	17
Mettere in consumatori al centro delle altre politiche e normative dell'UE	17
5. AZIONI	19
5.1. Monitoraggio migliore dei mercati dei consumatori e delle politiche nazionali a favore dei consumatori	19
5.2. Migliore regolamentazione della protezione dei consumatori	20
5.3. Maggiore rispetto delle norme e ricorsi	21
Applicare e far attuare	21
Procedure di ricorso	22
5.4. Migliore informazione e più corretta educazione dei consumatori	22
5.5. Mettere in consumatori al centro delle altre politiche e normative dell'UE	23
5.6. Migliore tutela dei consumatori dell'UE sui mercati internazionali	24
6. CONCLUSIONI	25

Introduzione e obiettivi principali

2.

2.1. Mercati complessi, consumatori fiduciosi

La politica dei consumatori si trova al centro delle principali sfide che devono affrontare i nostri cittadini, le nostre economie e le nostre società. La complessità dei mercati al dettaglio amplia il ruolo dei consumatori. Avendo maggiori poteri, i consumatori hanno anche ottenuto maggiori responsabilità nella gestione di vari aspetti della loro vita. Mentre molti ne traggono vantaggio, i più vulnerabili sono meno preparati ad affrontare tale responsabilità e, con l'aumento dei consumi da parte dei bambini e della popolazione che invecchia, diventano sempre più numerosi. La necessità di rendere fiduciosi i consumatori per incentivare le nostre economie non è mai stata così evidente.

I servizi in generale, ed in particolare quelli liberalizzati, sono in crescita, dato che continuano le liberalizzazioni della distribuzione di energia elettrica, di gas, dei servizi postali e di telecomunicazione. Da tale operazione possono derivare considerevoli vantaggi, ma la transizione costituirà un problema per i consumatori e per i gestori se si intende massimizzare il benessere dei consumatori. Vi saranno sempre più interconnessioni tra beni e servizi.

La rivoluzione tecnologica costituita da Internet e dalla digitalizzazione si diffonderà con velocità ancora maggiore. Con l'avvento della tecnologia a banda larga vi saranno notevoli incentivi per il commercio elettronico. Questo tipo di commercio possiede un grande potenziale per migliorare il benessere del consumatore, mettendo a disposizione una più ampia gamma di prodotti, incrementando la concorrenza sul prezzo e sviluppando nuovi mercati. Il commercio elettronico costituisce anche nuove sfide per i consumatori, le aziende e la tutela dei consumatori. In particolare esso indebolisce l'effetto della pubblicità tradizionale e dei canali di vendita al dettaglio sui mercati dei consumatori. Saranno quindi messe in discussione le modalità tradizionali di regolamentazione, autoregolamentazione e attuazione. Le PMI avranno un maggiore accesso diretto ai consumatori e i beni e i servizi saranno sempre più "su misura". Dall'altro lato i diritti tradizionali dei consumatori saranno sempre meno adatti all'era digitale.



Persisterà anche il fenomeno di globalizzazione dei prodotti, facendo così aumentare la quota di prodotti importati tra quelli consumati nell'UE. I commercianti venderanno sempre di più ai consumatori dell'UE attraverso il commercio elettronico da qualsiasi parte del mondo. Questo potenzialmente fa aumentare le difficoltà, ma anche la necessità di garantire una efficace sorveglianza dei mercati.

2.2. Il ruolo della politica dell'UE a favore dei consumatori

Il mercato interno ha il potenziale necessario per diventare, in termini economici, il più grande mercato al dettaglio al mondo. La politica dei consumatori dell'UE è quindi uno strumento fondamentale per affrontare i cambiamenti descritti al punto 2.1. Essa è in grado di trattare problemi che i singoli individui non hanno la capacità di affrontare. La politica dei consumatori garantisce la sicurezza di prodotti e servizi, l'equità e la trasparenza dei mercati, affinché i consumatori possano effettuare scelte informate e i commercianti disonesti vengano esclusi. Tale politica può fornire ai consumatori gli strumenti necessari per effettuare scelte razionali ed assumere la responsabilità di promuovere i loro interessi. La fiducia dei consumatori nel funzionamento del mercato interno servirà anche a rendere l'UE una destinazione affidabile per il commercio elettronico dal resto del mondo.

Il ruolo dell'UE nel gestire tali cambiamenti sarà sempre più ampio. Il mercato interno resta il contesto fondamentale della politica dei consumatori. Essa è quindi indispensabile per un migliore funzionamento del mercato interno. Gli allargamenti del mercato interno del 2004 e del 2007 hanno fatto emergere nuovi problemi. Lo sviluppo relativamente recente di mercati aperti e l'adozione di norme per la tutela dei consumatori in tali Stati membri significano che i diritti e gli obblighi stabiliti nell'ambito della politica comunitaria dei consumatori sono meno consueti nel comportamento dei consumatori, delle agenzie di attuazione e delle aziende.

I mercati al dettaglio restano prevalentemente frammentati su linee nazionali anche se, per un numero sempre maggiore di settori, ad esempio i viaggi aerei e la musica, gli ostacoli tecnologici ad un mercato al dettaglio integrato nell'UE sono stati eliminati. Esiste quindi il potenziale per approfondire il mercato al dettaglio a livello dell'UE. L'apertura di mercati al dettaglio transfrontalieri è lo strumento adatto a sbloccare il potenziale del mercato interno al dettaglio. Se gli acquisti transfrontalieri diventano un'alternativa credibile ai mercati nazionali i consumatori avranno maggiore scelta e i mercati nazionali saranno soggetti a maggiore concorrenza. Questo effetto d'integrazione non implica che tutti o la maggior parte dei consumatori acquistino oltre confine. L'esperienza della Commissione nel rimuovere gli ostacoli alla vendita transfrontaliera di veicoli nuovi dimostra che, per incrementare la concorrenza sui mercati nazionali, basta che gli acquisti transfrontalieri siano un'alternativa credibile.



Nell'UE si percepiscono segnali di crescita del mercato al dettaglio transfrontaliero. Nel 2006 il 26% dei consumatori ha effettuato almeno un acquisto oltre confine nei dodici mesi precedenti, rispetto al 12% nel 2003⁴. Il commercio elettronico sta diventando uno dei più popolari canali di vendita: nel 2006 il 27% dei consumatori ha effettuato un acquisto attraverso il commercio elettronico, ma tale percentuale ammonta solo al 6% se si considerano solo gli acquisti transfrontalieri. Il 50% dei consumatori in possesso di un collegamento Internet a casa ha acquistato tramite il commercio elettronico, ma solo il 12% lo ha fatto oltre confine. Il 57% dei dettaglianti dell'UE (soprattutto PMI) vende tramite il commercio elettronico ed il 49% di essi sarebbe disposto a vendere oltre confine in almeno un paese dell'UE⁵. Tuttavia solo il 29% lo fa attualmente. Le cifre relative ai servizi finanziari sono ancora più eloquenti: il 26% dei consumatori ha acquistato un servizio finanziario a distanza da un venditore o fornitore basato nel proprio paese, ma solo l'1% ha acquistato oltre confine. Queste cifre dimostrano la necessità di intervenire per incrementare la fiducia dei consumatori nell'aspetto vendita al dettaglio del mercato interno.

Gli ostacoli ad un vero e proprio mercato interno al dettaglio sono numerosi, anche di tipo normativo, e non si limitano ad una mancanza di fiducia. Le politiche nazionali dei consumatori non possono affrontare tali problemi da sole. Si è iniziato ad affrontare il più importante, tramite la direttiva sulle prassi commerciali sleali⁶, il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori⁷ e la rete europea dei centri dei consumatori⁸. Anche l'euro ha notevolmente semplificato la possibilità, per i consumatori, di paragonare i prezzi in paesi diversi. Restano ostacoli significativi, in particolare nel settore dei contratti con i consumatori e dei ricorsi.

Il trattato raccomanda anche di integrare gli interessi dei consumatori in tutte le politiche dell'UE. Come indicato nella comunicazione della Commissione sul riesame del mercato unico, l'attenzione verso il consumatore dovrebbe svolgere un ruolo più ampio nell'elaborazione di tutte le politiche connesse al mercato unico.

4. Speciale Eurobarometro 252 "Consumer protection in the internal market" (tutela dei consumatori nel mercato interno), http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf
5. Flash Eurobarometro 186 "Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection" (Atteggiamento delle aziende nei confronti del commercio elettronico e della tutela dei consumatori) http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash_eb_186_ann_report_en.pdf
6. Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (*GU L 149 dell'11.06.2005, pag. 22*).
7. Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori. *Gazzetta ufficiale L 364 del 9/12/2004 pag. 1*.
8. http://europa.eu.int/comm/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm

Obiettivi

3.

Nel periodo 2007-2013 la politica dei consumatori ha l'opportunità di aiutare l'UE ad affrontare le sfide della crescita, della creazione di posti di lavoro e del riavvicinamento ai cittadini. In tale periodo la Commissione persegue tre obiettivi principali:

1. dare maggiori poteri ai consumatori dell'UE. Disponendo di maggiori poteri i consumatori potranno anche incentivare significativamente la competitività. I consumatori consapevoli possono effettuare vere scelte, devono poter disporre di informazioni accurate, di un mercato trasparente, che sia fondato sulla tutela effettiva e su diritti sicuri.
2. Promuovere il benessere dei consumatori dell'UE in termini di prezzi, scelta, qualità, diversità, accessibilità e sicurezza. Il benessere dei consumatori è il centro vitale di mercati funzionanti correttamente.
3. Proteggere efficacemente i consumatori da seri rischi e minacce che non possono essere affrontati dai singoli. Per ottenere la fiducia dei consumatori è essenziale garantire un livello elevato di protezione contro tali pericoli.

La Commissione intende ottenere entro il 2013 un mercato interno più integrato e più efficace, in particolare per quanto riguarda il commercio al dettaglio. I consumatori avranno un livello uniformemente elevato di fiducia nei prodotti, negli operatori, nelle tecnologie e nei metodi di vendita sui mercati al dettaglio in tutta l'UE, basato su un livello uniformemente elevato di tutela. I mercati dei consumatori saranno competitivi, aperti, trasparenti ed equi. I prodotti ed i servizi saranno sicuri. I consumatori potranno accedere ai servizi essenziali a prezzi contenuti. I commercianti, soprattutto le PMI, saranno in grado di commercializzare e vendere ai consumatori in modo semplice in tutta l'UE.



Per raggiungere tali tre obiettivi la Commissione verrà guidata dai pertinenti articoli del trattato che si riflettono anche negli obiettivi operativi del nuovo programma finanziario dei consumatori 2007-2013⁹, che stabilisce il quadro giuridico per finanziare la politica comunitaria a favore dei consumatori nel periodo di attuazione della strategia.

- (a) assicurare un grado elevato di tutela dei consumatori, in particolare migliorando l'informazione, la consultazione e la rappresentanza degli interessi dei consumatori;
- (b) assicurare un'applicazione efficace delle regole in materia di tutela dei consumatori, in particolare attraverso misure nel campo della cooperazione diretta a garantire l'osservanza delle norme, dell'informazione, dell'educazione e dei mezzi di ricorso.

Sebbene le risorse finanziarie destinate alla politica dei consumatori siano limitate, il programma prevede una serie di vari strumenti di sostegno delle priorità elencate qui di seguito, in particolare per quanto concerne l'osservanza delle norme, l'informazione e l'educazione dei consumatori.



9. Decisione 1926/2006/CE del 18 dicembre 2006 (GU L 404 del 30.12.2006, pag. 39).

Priorità



I suddetti obiettivi segnalano un elevato livello di continuità con i precedenti obiettivi della politica comunitaria a favore dei consumatori. Tuttavia per il periodo 2007-2013 prevede una maggiore rapidità di attuazione e priorità diverse. In particolare la politica dei consumatori interagirà più assiduamente con altre politiche a livello dell'UE. Si intende anche cooperare più strettamente con gli Stati membri, per sottolineare la crescente interdipendenza fra le politiche per i consumatori nazionali e comunitaria. Secondo alcuni suggerimenti, in considerazione della situazione dei consumatori nei 12 nuovi Stati membri sarebbe necessario elaborare una strategia separata¹⁰. Nelle consultazioni sul presente documento la Commissione non ha però ricevuto molto sostegno per tale opzione. Per raggiungere gli obiettivi di cui sopra la politica dei consumatori dell'UE dovrà concentrarsi sulle seguenti aree prioritarie:

Monitoraggio migliore dei mercati dei consumatori e delle politiche nazionali a favore dei consumatori

Per migliorare la regolamentazione e per riavvicinarsi ai cittadini dell'UE si dovranno potenziare gli strumenti di monitoraggio e gli indicatori di valutazione del funzionamento dei mercati dal punto di vista del consumatore. Le politiche devono anche cercare di capire più nel dettaglio il comportamento dei consumatori, al fine di elaborare una regolamentazione più mirata. Sono necessari strumenti di monitoraggio del mercato in termini di risultati essenziali quali la sicurezza, la soddisfazione, i prezzi e i reclami, ma è necessario anche controllare più assiduamente l'integrazione del mercato interno al dettaglio e l'efficacia delle politiche nazionali a favore dei consumatori. Per riflettere il significativo contributo della politica nazionale dei consumatori alla competitività, tale politica dovrebbe essere inserita nell'attuazione della strategia di Lisbona a livello sia comunitario che nazionale. Chi elabora e fa rispettare le politiche dei consumatori e della concorrenza a livello comunitario e nazionale dovrebbe cooperare più assiduamente al fine di promuovere l'obiettivo comune del benessere dei consumatori.

5 priorità

1. Monitoraggio migliore dei mercati dei consumatori e delle politiche nazionali a favore dei consumatori.
2. Migliore regolamentazione della protezione dei consumatori.
3. Maggiore rispetto delle norme e ricorsi.
4. Migliore informazione e più corretta educazione dei consumatori.
5. Mettere i consumatori al centro delle altre politiche e normative dell'UE.

10. Risoluzione del Parlamento europeo sulla promozione e la protezione degli interessi dei consumatori nei nuovi Stati membri del 15 dicembre 2005.

Migliore regolamentazione della protezione dei consumatori

Le norme attuali di tutela dei consumatori a livello dell'UE garantiscono una tutela essenziale dei consumatori in tutti gli Stati membri. In molti paesi tali regole sostengono i sistemi nazionali di tutela dei consumatori. Tuttavia il contributo dell'UE non è conosciuto da tutti i consumatori, anche se costituisce una realtà della loro vita quotidiana. Ad esempio il 15% dei consumatori ha restituito un prodotto difettoso nei dodici mesi precedenti¹¹, usufruendo di un diritto garantito da norme comunitarie. Le norme comunitarie sono anche sempre meno adeguate alla rivoluzione digitale che interessa prodotti, servizi e canali di vendita. La Commissione ha avviato poco fa un'ampia consultazione¹².

La maggior parte delle norme attuali comunitarie relative ai consumatori si basano sul principio dell'armonizzazione minima. La legislazione riconosce esplicitamente il diritto degli Stati membri di aggiungere norme più rigorose a quelle comunitarie, che costituiscono un punto di partenza. Questa strategia era valida in periodi in cui i diritti dei consumatori erano molto diversi tra i vari Stati membri e in cui non esisteva il commercio elettronico. La strategia precedente¹³ ha istituito un nuovo approccio basato sull'armonizzazione completa. Questo significa che, per migliorare il mercato interno e tutelare i consumatori, la legislazione non dovrebbe, nell'ambito del suo campo d'applicazione, lasciare spazio ad altre norme a livello nazionale.

Il recente Libro verde della Commissione stabilisce tre alternative principali: armonizzazione totale, eventualmente completata caso per caso dal reciproco riconoscimento per taluni aspetti non essenziali e quindi non oggetto di armonizzazione totale; armonizzazione minima con riconoscimento reciproco; armonizzazione minima con l'approccio del paese di origine.

In futuro ogni problema normativo e la necessità di eventuali proposte continueranno ad essere valutati esaminandone i pro e i contro, e sarà presa in considerazione tutta la gamma di strumenti normativi. Se si conclude che le proposte normative siano la risposta adeguata, l'approccio della Commissione sarà orientato all'armonizzazione totale mirata delle norme di tutela dei consumatori, ad un livello adeguatamente elevato. La Commissione effettuerà inoltre una solida valutazione dell'impatto di qualsiasi proposta legislativa ed opererà unitamente agli interessati per capire a fondo l'impatto delle varie alternative e costruire consenso sul modo di progredire, affinché la politica dei consumatori possa fungere da modello per regolamentare meglio.

La scelta che l'UE deve effettuare è chiara: se intende affrontare seriamente il problema della crescita e dei posti di lavoro, deve poter contare su un mercato interno funzionante correttamente. Per funzionare correttamente il mercato interno necessita di armonizzazione per determinate tematiche. L'armonizzazione non è possibile senza la disponibilità degli Stati membri ad adeguare determinate prassi e regole.

11. Speciale Eurobarometro 252 "Consumer protection in the internal market" (tutela dei consumatori nel mercato interno), http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf
12. COM(2006) 744 LIBRO VERDE sulla revisione dell'acquis relativo ai consumatori.
13. Strategia della politica dei consumatori 2002-2006 - COM(2002) 208.

Contemporaneamente la Commissione non intende avviare una gara al ribasso. Il suo obiettivo sarà sempre un livello di tutela elevato.

Maggiore rispetto delle norme e ricorsi

La strategia precedente sottolineava decisamente gli strumenti di attuazione delle norme e anche quella attuale darà importanza a questo aspetto. L'applicazione della legislazione dei consumatori richiede l'intervento di vari soggetti: consumatori, commercianti, mezzi di comunicazione, associazioni non governative di consumatori, organismi di autoregolamentazione e autorità pubbliche. Le attività riguarderanno soprattutto la realizzazione delle iniziative avviate, onde colmare le lacune ancora presenti e garantire coordinamento e coerenza. La Commissione sorveglierà anche l'efficacia dei sistemi nazionali di attuazione attraverso indagini e altri strumenti.

Migliore informazione e più corretta educazione dei consumatori

L'UE può aggiungere un valore significativo all'impegno nazionale, regionale e locale nell'informazione e nell'educazione dei consumatori, grazie ad un'assidua collaborazione con gli Stati membri. Soprattutto la rete europea dei centri per i consumatori (ECC-net) dovrebbe diventare l'interfaccia dell'UE per i consumatori.

Mettere in consumatori al centro delle altre politiche e normative dell'UE

I consumatori sono interessati direttamente da molte altre politiche dell'UE, quali quelle del mercato interno, delle imprese, dell'ambiente, dei servizi finanziari, dei trasporti, della concorrenza, dell'energia e del commercio. Sono stati ottenuti progressi nell'integrazione degli interessi dei consumatori ad esempio nella sicurezza dei prodotti, nei trasporti, nelle telecomunicazioni, nell'energia e nella concorrenza. Sulla base dei risultati fin qui conseguiti l'obiettivo futuro consiste nel rendere più sistematica l'integrazione degli interessi dei consumatori nelle altre politiche.

Gli obiettivi principali da raggiungere sono due. Innanzitutto, mentre la liberalizzazione dei servizi essenziali ha fornito notevoli benefici alla maggior parte dei consumatori, sarà necessario continuare a proteggere quei pochi per i quali i mercati non funzionano. I servizi a prezzi accessibili per tutti sono essenziali per un'economia moderna e flessibile, ma anche per l'inclusione sociale. Dimostrando che non si dimentica nessuna categoria di consumatori si otterrà più facilmente sostegno politico per i provvedimenti riguardanti i servizi essenziali. In secondo luogo i provvedimenti a livello dell'UE richiedono anche maggiore attenzione al monitoraggio dei più importanti mercati dei consumatori, onde garantire risultati positivi per i consumatori. Infine i servizi essenziali richiedono anche maggiori garanzie di trasparenza del mercato e migliori meccanismi di reclamo e ricorso.



Azioni

Sebbene tali priorità siano specifiche per la politica dei consumatori dell'UE, la valutazione dell'impatto della strategia precedente¹⁴ sulle politiche dei consumatori nazionali ha dimostrato che esistono numerosissime sovrapposizioni con le politiche nazionali. Per garantire un buon coordinamento con le politiche dei consumatori a livello nazionale, la rete della politica dei consumatori esistente, costituita da funzionari che operano nell'ambito della politica dei consumatori, fornirà lo spazio per il coordinamento e lo sviluppo.

5.1. Monitoraggio migliore dei mercati dei consumatori e delle politiche nazionali a favore dei consumatori

Per elaborare un **monitoraggio del mercato interno orientato sul consumatore** sono necessari vari nuovi strumenti. Saranno sviluppati indicatori e statistiche nei settori seguenti: livello del commercio transfrontaliero B2C; convergenza/divergenza dei prezzi, rispetto della legge, fiducia, reclami dei consumatori, prezzi, accesso e soddisfazione. Inoltre ci si attiverà per giungere ad una migliore comprensione del **comportamento dei consumatori**, soprattutto per capire quanto siano razionali nella prassi e quanto siano influenzati dalle nuove tecnologie e prassi di commercializzazione.

Anche il settimo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico fornirà l'occasione di migliorare la comprensione del comportamento dei consumatori. Per quanto riguarda gli interessi economici dei consumatori e la sicurezza dei prodotti, nonché i prodotti alimentari e la salute, sono previste attività di ricerca e sistemi di finanziamento volti a ridurre la frammentazione delle attività di ricerca in scienza dei consumi, riunendo varie discipline quali le scienze economiche, sociali e cognitive. Il potenziamento di tale disciplina in modo autonomo aiuterà la Commissione ad elaborare politiche e normative migliori sulla base di una comprensione più empirica del comportamento dei consumatori in una serie di politiche dell'UE.



14. http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm

Sarà inoltre elaborato **un monitoraggio più sistematico delle politiche nazionali a favore dei consumatori**, facendo ricorso alle analisi comparative. In tutte le politiche dell'UE la Commissione cercherà di potenziare la raccolta di dati e la produzione di statistiche riguardanti i consumatori. Le statistiche sui consumatori e sulla domanda sono infatti piuttosto carenti. Eurostat deve svolgere un ruolo significativo nella raccolta di dati oggettivi sui consumatori, quali quelli relativi ai prezzi comparabili, e nella convalida delle statistiche "soft".

Per quanto concerne la sicurezza, le priorità principali saranno il sistema comunitario di raccolta dei dati armonizzati sugli incidenti e le lesioni collegati a prodotti e servizi; il miglioramento delle prove relative ai rischi in termini di sicurezza dei prodotti e dei servizi; l'attuale progetto di ricerca comune EIS-Chem Risk (sistema europeo d'informazione sui rischi derivanti da prodotti chimici rilasciati da prodotti/articoli destinati ai consumatori).

5.2. Migliore regolamentazione della protezione dei consumatori

La revisione in corso intende ammodernare le norme comunitarie sui consumatori, semplificare e migliorare il contesto regolamentare sia per le aziende che per i consumatori. I risultati iniziali della Commissione e le alternative possibili sono illustrati nel Libro verde sulla **revisione dell'acquis relativo ai consumatori**, adottato l'8 febbraio 2007. Se ulteriori lavori confermeranno i risultati preliminari, la Commissione presenterà proposte nel 2008. Eventuali proposte costituirebbero anche i primi risultati del lavoro della Commissione relativo ad un quadro comune di riferimento per la legislazione europea sui contratti.

La Commissione affronterà anche problemi specifici di determinate direttive. Finora è stata identificata una serie di problemi connessi a prodotti turistici a lungo termine che vanno affrontati con urgenza e nel 2007 sarà presentata una proposta di emendamento della direttiva sul **"timesharing"**¹⁵ (godimento a tempo parziale di beni immobili). Si continueranno i lavori necessari a garantire l'adozione della proposta¹⁶ di nuova direttiva sul **credito al consumo**. La Commissione riferirà in merito alla direttiva 2002/65/CE relativa alla **commercializzazione a distanza di servizi finanziari destinati ai consumatori**¹⁷.

Nel 2007 la Commissione riferirà in merito al funzionamento della **direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti**¹⁸, riguardante: il miglioramento della rintracciabilità dei prodotti; il funzionamento della sorveglianza del mercato; le attività di standardizzazione; nonché i provvedimenti di divieto della Comunità. Il "nuovo approccio" alla

15. Direttiva 94/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 1994, concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili; GU L 280 del 29.10.1994, pag. 83.

16. COM(2005) 483.

17. Direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23.09.2002, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori (GU L 271 del 9.10.2002, pag. 16).

18. Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 dicembre 2001 relativa alla sicurezza generale dei prodotti (GU L 11 del 15.1.2002, pag. 4).



regolamentazione della sicurezza dei prodotti e la direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti hanno considerevolmente incrementato l'importanza degli **standard** quali strumento legislativo. Per tale motivo è essenziale continuare a sostenere l'Associazione europea per il coordinamento della rappresentanza dei consumatori nella standardizzazione (ANEC) al fine di garantire la partecipazione di questi ultimi al processo di standardizzazione. La Commissione opererà anche al fine di garantire che gli interessi dei consumatori nell'UE siano rappresentati nell'ambito internazionale di standardizzazione.

Le organizzazioni di consumatori a **livello europeo** devono avere la possibilità e le capacità di contribuire ad iniziative comunitarie aventi una dimensione "consumatori". Per tale motivo la Commissione continuerà a cofinanziare il funzionamento operativo delle **organizzazioni di consumatori a livello europeo**. Il **gruppo consultivo europeo dei consumatori** (ECCG)¹⁹ continuerà ad costituire il forum principale di consultazione delle organizzazioni di consumatori nazionali ed europee, elaborando anche gruppi e forum specializzati quali il gruppo di utenti FIN-USE ed i sottogruppi finanza e concorrenza dell'ECCG.

All'interno dell'UE il movimento dei consumatori presenta differenze sostanziali sia in termini di forza che in termini di strutture e capacità. Per tale motivo la Commissione continuerà a sostenere le organizzazioni nazionali di consumatori, in particolare nei nuovi Stati membri, attraverso la **formazione** per conferire loro le capacità essenziali (gestione, lobbying e legislazione dei consumatori), ma anche quelle riguardanti argomenti più specializzati. La formazione sarà organizzata su base multilaterale. La forza del movimento dei consumatori a livello nazionale è essenziale sia per conferire energia al movimento dei consumatori dell'UE che per far funzionare correttamente i mercati nazionali. Nell'ambito del monitoraggio dei sistemi nazionali di politica dei consumatori la Commissione sarà particolarmente attenta alla politica nazionale nei confronti dei movimenti di consumatori, in particolare negli Stati membri in cui sono più deboli.

5.3. Maggiore rispetto delle norme e ricorsi

Applicare e far attuare

La Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri per ultimare senza ritardi ed uniformare il recepimento della **direttiva sulle pratiche commerciali sleali**.

La cooperazione tra le autorità pubbliche responsabili dell'applicazione delle norme in materia di tutela dei consumatori e di **sicurezza dei prodotti** è essenziale per il funzionamento del mercato interno. La sorveglianza del mercato ed il sistema di allarme rapido (RAPEX) continueranno ad essere potenziati visto l'aumento del numero di casi (67 notifiche nel 2003, 701 nel 2005). Lo strumento di notifica dei prodotti pericolosi da parte degli operatori economici sarà ulteriormente ampliato. La Commissione continuerà a promuovere la rete europea per la sicurezza dei prodotti e a cofinanziare azioni comuni tra le autorità



19. http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/commit/index_en.htm

responsabili del rispetto delle leggi al fine di identificare le prassi ottimali nell'ambito dell'attuale sorveglianza del mercato.

Il funzionamento del nuovo regolamento sulla **cooperazione per la tutela dei consumatori** (CPC) modificherà notevolmente le modalità di cooperazione tra autorità responsabili del rispetto delle leggi negli Stati membri e tra tali autorità e la Commissione. L'obiettivo per i prossimi anni consiste nel garantire che i numerosi provvedimenti legislativi, istituzionali e amministrativi già adottati vengano effettivamente applicati e promuovano un'efficace collaborazione, a vantaggio dei consumatori e delle imprese oneste.

Procedure di ricorso

Se si vuole che i consumatori abbiano sufficiente fiducia nell'effettuare acquisti al di fuori del loro Stato membro e sfruttino i vantaggi del mercato interno, occorre che essi abbiano la certezza di poter disporre, in caso di problemi, di efficaci **rimedi legali**. Le controversie riguardanti i consumatori richiedono meccanismi appositi, che non implicino costi e tempi sproporzionati agli importi in questione.

La Commissione rafforzerà il monitoraggio e promuoverà l'applicazione delle raccomandazioni attuali²⁰ che istituiscono una serie di garanzie minime per i sistemi di **risoluzione alternativa delle controversie**.

La direttiva sui **provvedimenti inibitori** ha creato una procedura comune che consente ad enti qualificati di far cessare pratiche nocive all'interesse collettivo dei consumatori ovunque nell'UE. La Commissione riferirà in merito alla direttiva sui provvedimenti inibitori²¹ nel 2007 ed avvierà una consultazione pubblica sull'impatto di tale atto. La Commissione completerà uno studio sulla situazione. Essa prenderà inoltre in considerazione la possibilità di intervenire sui meccanismi di **ricorso collettivo** per i consumatori sia in caso di violazione delle norme sulla tutela dei consumatori che quando non vengono rispettate le regole comunitarie antitrust, conformemente al Libro verde del 2005 sulle azioni di risarcimento.



5.4. Migliore informazione e più corretta educazione dei consumatori

La **rete europea dei centri per i consumatori** (ECC-net) intende promuovere la fiducia dei consumatori fornendo loro consulenza sui loro diritti e fornendo facile accesso al ricorso nelle controversie transfrontaliere. La Commissione continuerà a cofinanziare e gestire tale rete unitamente agli Stati membri e a creare centri in ogni Stato membro.

20. Raccomandazione 98/257/CE della Commissione del 30 marzo 1998 riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo. GU L 115 del 17/04/1998, pag. 31. Raccomandazione 2001/310/CE della Commissione del 4 aprile 2001 sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo. GU L 109 del 19.4.2001, pag. 56.

21. Direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, GU L166 dell'11.6.98, pag. 51.

Sarà ultimato il ciclo di **campagne informative** nei nuovi Stati membri, destinato a consapevolizzare i cittadini sui diritti dei consumatori e sul ruolo delle organizzazioni non governative dei consumatori.

La Commissione aumenterà il numero di copie dell'**Europa School Diary** ed includerà altre tematiche interessanti per i giovani, in particolare quella dei consumi sostenibili. La Commissione promuoverà lo sviluppo di nuovi cicli di formazione degli adulti e aggiornerà quelli attuali²², in modo da trattare le tematiche essenziali relative ai consumatori. Sarà inoltre incentivato lo sviluppo di corsi di formazione modulari, di qualità elevata, su tematiche connesse ai consumatori, a livello postuniversitario.

Disponendo di poteri ed essendo informati, i consumatori possono più facilmente modificare il loro stile di vita e i loro modelli di consumo, contribuendo a migliorare la loro salute, ad adottare uno stile di vita più sostenibile e ad un'economia a bassa emissione di carbonio. I consumatori contribuiscono in ampia misura ad aspetti ambientali quali i cambiamenti climatici, l'inquinamento atmosferico e idrico, l'utilizzo dei terreni e la produzione di rifiuti. La protezione dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici richiedono migliori informazioni in settori quali quello energetico e dei trasporti, nei quali i consumatori possono operare miglioramento concreti.



5.5. Mettere in consumatori al centro delle altre politiche e normative dell'UE

Il riesame del mercato unico ha rivelato la necessità di intervenire ulteriormente sui servizi finanziari al dettaglio. La recente indagine settoriale della Commissione²³ ha anche rivelato che i mercati dei servizi bancari al dettaglio sono tuttora frammentati e che sussistono ostacoli alla concorrenza. La Commissione adotterà un **Libro verde sui servizi finanziari al dettaglio** ed un **Libro bianco sul credito immobiliare**. Essa analizzerà gli ostacoli che incontrano i consumatori all'apertura, alla chiusura o al cambio dei conti bancari ed affronterà i problemi relativi alla concorrenza nel settore dei servizi bancari al dettaglio.

L'obiettivo della Commissione consiste nel garantire che la politica dei **servizi di interesse generale** vada di pari passo con adeguate misure a favore dei consumatori. Si adopererà anche per garantire, ove opportuno, la salvaguardia dei servizi universali a livello dell'UE e degli Stati membri. La Commissione affronterà il problema dei **diritti orizzontali dei consumatori che si applicano a tutti i servizi di interesse generale** nella sua prossima comunicazione sui servizi di interesse generale. Essa continuerà anche a fornire poteri ai consumatori e a tutelarli nella legislazione settoriale riguardante i servizi di interesse generale.

La Commissione, basandosi sui diritti dei passeggeri elaborati nel settore dell'aviazione, ne proporrà per altri modi di trasporto, soprattutto per



22. www.dolceta.eu

23. http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services

i passeggeri a mobilità ridotta. Essa adotterà inoltre una carta dei consumatori di energia.

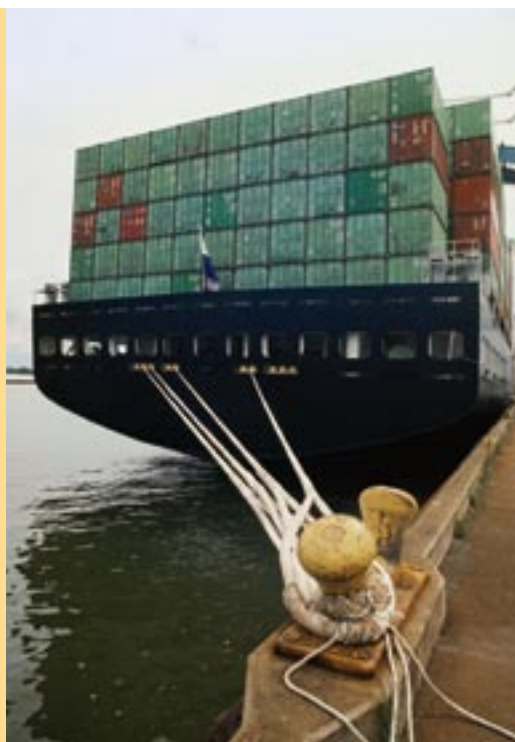
La Commissione migliorerà il coordinamento delle tematiche e delle priorità delle varie politiche pertinenti per la **sicurezza non alimentare dei consumatori** (ad es. consumatori, salute, imprese e industria, ambiente, trasporti, trasporto aereo).

Con l'ECCG la Commissione continuerà a garantire la **partecipazione dei consumatori a tutti i gruppi politici pertinenti** e, in linea di massima, la partecipazione dei consumatori a tutti questi gruppi sarà rimborsata da ogni settore politico. La Commissione esaminerà anche le possibilità di coinvolgere meglio e più attivamente gli interessati alla politica dei consumatori alle consultazioni organizzate nell'ambito di altre politiche dell'UE su proposte aventi effetti di rilievo sui consumatori²⁴. Ogni servizio della Commissione avente un interesse significativo per i consumatori nominerà un **funzionario di collegamento consumatori**, seguendo l'esempio della DG Concorrenza, al fine di stabilire un collegamento con gli interessati alle questioni dei consumatori e garantire che ogni settore politico disponga delle informazioni necessarie per monitorare l'impatto delle proprie politiche sui consumatori.

5.6. Migliore tutela dei consumatori dell'UE sui mercati internazionali

Chi elabora e fa rispettare le normative in tutto il mondo è interessato alla **cooperazione mirata ad individuare i prodotti non sicuri**, i rischi, e ad effettuare valutazioni dei rischi. Nel 2005 la Commissione ha stipulato accordi di cooperazione nel settore della sicurezza dei prodotti destinati ai consumatori con la Commissione statunitense per la sicurezza dei prodotti destinati ai consumatori e con l'Amministrazione generale per il controllo della qualità, le ispezioni e la quarantena della Repubblica popolare cinese. La Commissione rafforzerà la cooperazione con le autorità statunitensi e cinesi sulla base degli accordi esistenti e cercherà di elaborarne di nuovi, se del caso.

La crescita del commercio elettronico implica che i commercianti disonesti hanno la libertà di agire a livello internazionale. Il regolamento CPC prevede **accordi internazionali di assistenza reciproca tra l'UE ed i paesi terzi**. La Commissione cercherà di ottenere mandati di negoziazione da parte del Consiglio per l'adozione di tali accordi con paesi in cui si registrano flussi notevoli di commercio al dettaglio e in cui viene manifestato interesse per la cooperazione.



24. Il coinvolgimento delle parti interessate nel processo di elaborazione delle politiche è anche uno degli elementi del Libro verde "Iniziativa europea per la trasparenza" - COM(2006) 194.

Conclusioni

La politica dei consumatori ha l'opportunità di aiutare l'UE ad affrontare le sfide della crescita, della creazione di posti di lavoro e del riavvicinamento ai cittadini. Il risultato desiderato consiste nell'essere in grado di dimostrare a tutti i cittadini dell'UE entro il 2013 che possono acquistare da qualsiasi paese dell'UE, dal negozio all'angolo al sito web, fiduciosi nel fatto di poter godere ovunque di una tutela uniformemente efficace; l'UE desidera inoltre essere in grado di dimostrare a tutti i dettaglianti di poter vendere ovunque sulla base di un'unica e semplice serie di regole.

Il Commissario responsabile della tutela dei consumatori, in occasione della Giornata europea del consumatore (15 marzo), illustrerà ogni anno in un discorso i progressi compiuti. Egli terrà inoltre regolarmente informati il Consiglio, il Parlamento e gli Stati membri. Entro il marzo 2011 la Commissione redigerà una relazione intermedia ed entro dicembre 2015 una relazione di valutazione ex-post.



Commissione europea

Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013
Maggiori poteri per i consumatori, più benessere e tutela più efficace

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità europee

2007 — 26 pagine — 21,0 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-06122-6

Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013

Maggiori poteri per i consumatori, più benessere e tutela più efficace