

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra autorità nazionali responsabili per l'applicazione della normativa che tutela i consumatori

COM(2010) 791 definitivo — 2011/0001 (COD)

(2011/C 218/12)

Relatore: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Il Consiglio, in data 19 gennaio 2011, e il Parlamento europeo, in data 18 gennaio 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra autorità nazionali responsabili per l'applicazione della normativa che tutela i consumatori

COM(2010) 791 definitivo — 2011/0001 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 aprile 2011.

Alla sua 471a sessione plenaria, dei giorni 4 e 5 maggio 2011 (seduta del 5 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 104 voti favorevoli, 13 voti contrari e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene la proposta della Commissione e accoglie favorevolmente la sua intenzione di dare alle norme giuridiche dell'Unione maggiore chiarezza, sicurezza e certezza del diritto.

1.2 Tuttavia il CESE si rammarica che la revisione proposta abbia un contenuto così modesto e non abbracci tutti gli aspetti del regolamento che è necessario modificare, alla luce dell'esperienza raccolta dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2006/2004.

1.3 Il CESE chiede alla Commissione di tener conto, quando procederà alla prossima revisione del regolamento (CE) n. 2006/2004, delle proposte contenute nel presente documento tese a migliorare il funzionamento dell'attuale cooperazione tra le amministrazioni competenti per la tutela dei consumatori.

2. Contesto

2.1 Il CESE ha già espresso parere favorevole⁽¹⁾ in merito alla proposta di regolamento (CE) n. 2006/2004, anche se si rammaricava dell'esistenza di determinate lacune che riguardavano in particolare il sistema di assistenza reciproca previsto e il sistema di reciprocità stabilito, le quali potevano dare origine a situazioni pregiudizievoli per il funzionamento del mercato interno.

2.2 Il 27 ottobre 2004 è stato approvato il regolamento (CE) n. 2006/2004⁽²⁾ sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, secondo i termini essenziali contenuti nella proposta.

3. La relazione sull'applicazione delle disposizioni

3.1 In data 2 luglio 2009 la Commissione ha presentato una relazione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 2006/2004⁽³⁾. In questa relazione vengono esaminati il quadro istituzionale e applicativo sorto con la creazione della rete, il funzionamento di tale rete e il quadro di cooperazione. Il CESE ha già deplorato nel suo parere in materia⁽⁴⁾ di non essere stato consultato dalla Commissione in merito alla relazione sull'applicazione del regolamento.

3.2 La Commissione ritiene, in conclusione, che la rete non abbia ancora espresso del tutto il suo potenziale e indica che essa deve migliorare l'efficacia del suo funzionamento attraverso una serie di misure che potrebbero successivamente comprendere una revisione del regolamento (CE) n. 2006/2004 per quel che concerne gli aspetti relativi a: le disposizioni di applicazione, l'adozione di un piano annuale d'azione per l'esecuzione della legislazione, le operazioni congiunte come le indagini «a tappeto» o la promozione di un'interpretazione uniforme della legislazione dell'UE, o la definizione dei mezzi più appropriati per dare maggiore visibilità alla rete.

4. Proposta della Commissione

4.1 La Commissione ha presentato in data 3 gennaio 2011 una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 attraverso la quale si prefigge lo scopo di aggiornare i contenuti dell'allegato al regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, così da conformarsi alla recente evoluzione legislativa in materia di tutela dei consumatori.

⁽¹⁾ GU C 108 del 30.4.2004, pag. 86.

⁽²⁾ GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 336 definitivo.

⁽⁴⁾ GU C 18 del 19.1.2011, pag. 100.

4.2 L'aggiornamento dell'allegato consiste nell'eliminarne le norme che non sono rilevanti ai fini della cooperazione per la tutela dei consumatori tra le autorità nazionali competenti e nel sostituire i riferimenti a disposizioni obsolete ormai non più in vigore con altri relativi alle nuove disposizioni in tema di tutela dei consumatori.

4.3 Ciò implica, tra le altre cose, l'eliminazione di alcuni riferimenti (come quello alla direttiva sulla pubblicità ingannevole e sulla pubblicità comparativa)⁽⁵⁾, oppure la loro sostituzione (come nel caso della direttiva sul credito al consumo, della direttiva sui servizi di media audiovisivi o della direttiva sulla multiproprietà).

5. Osservazioni generali

5.1 Il CESE accoglie favorevolmente la proposta della Commissione, in quanto ritiene che la chiarezza nella redazione delle norme giuridiche dell'Unione implichi una maggiore sicurezza e certezza del diritto per tutti i cittadini. Il Comitato esprime la sua preoccupazione per la situazione dei lavoratori autonomi e delle piccole imprese, con problemi simili a quelli incontrati dai consumatori che concludono contratti con le grandi imprese, soprattutto con le industrie di rete.

5.2 Il CESE rinnova il suo sostegno alla Commissione affinché incentivi in modo coerente questa cooperazione amministrativa, che il Comitato ritiene necessaria per il buon funzionamento del mercato interno, e riconosce gli sforzi che la Commissione ha realizzato a beneficio della trasparenza con l'adozione della raccomandazione del 1° marzo 2011 che contiene le linee guida per l'applicazione delle norme sulla protezione dei dati nell'ambito del Sistema di cooperazione per la tutela dei consumatori (CPCS)⁽⁶⁾.

5.3 Ciononostante, il CESE ritiene che la proposta sia eccessivamente limitata e non affronti molte questioni attualmente irrisolte per quel che concerne la cooperazione tra amministrazioni competenti per la tutela dei consumatori. La Commissione non affronta neanche le questioni che nella sua relazione sull'applicazione del regolamento (CE) n. 2006/2004 considera delle «lacune».

5.3.1 Secondo il CESE, la proposta di modifica avrebbe potuto affrontare qualcuno dei seguenti temi:

5.4 Sorveglianza sistematica del mercato

5.4.1 L'esecuzione di funzioni di sorveglianza e ispezione in rapporto a beni e servizi disciplinati dalla normativa dell'UE richiede una pianificazione congiunta e di livello massimo nella programmazione, in termini sia di calendario che di contenuti, delle azioni che devono essere realizzate in ogni caso dalle autorità competenti per la tutela dei consumatori degli Stati membri. Si ritiene opportuno creare dei meccanismi di verifica equivalenti tesi a garantire il rispetto delle disposizioni sovranazionali attraverso campagne sistematiche di sorveglianza del mercato che permettano di mantenere in qualsiasi momento un livello alto e uniforme di tutela dei consumatori nel quadro del mercato unico.

⁽⁵⁾ La direttiva 2006/114/CE punta a proteggere gli interessi dei consumatori solo per quanto riguarda la pubblicità comparativa. Nell'allegato del regolamento si includerà solo un riferimento agli articoli pertinenti di tale direttiva.

⁽⁶⁾ Cfr. GU L 57 del 2.3.2011, pag. 44.

5.4.2 Questo coordinamento annuale dell'attività ispettiva, specialmente nelle norme di carattere orizzontale, potrebbe essere integrato con iniziative d'informazione e d'indagine di mercato attraverso i corrispondenti *screening* che uniformerebbero le indagini «a tappeto» che vengono realizzate attualmente.

5.5 Procedura sanzionatoria

5.5.1 Per evitare un effetto frontiera, nell'applicazione di misure correttive nei casi di mancato rispetto della normativa dell'UE in vigore, andrebbe presa in considerazione l'armonizzazione minima dei criteri comuni della procedura sanzionatoria e delle sanzioni che le autorità competenti per la tutela dei consumatori dovrebbero irrogare, per ottenere efficacia e garanzie equivalenti nell'apertura e nella risoluzione di dossier simili relativi a identiche violazioni.

5.6 Il CESE ritiene che le divergenze in aspetti essenziali dei regimi sanzionatori possano condurre all'inosservanza delle disposizioni dell'UE, mettere in grave pericolo la protezione del consumatore e l'integrità del mercato, distorcere la concorrenza nel mercato interno e, in definitiva, minare la fiducia dei consumatori.

5.7 Il CESE ritiene che una maggiore convergenza e un maggior rigore dei regimi sanzionatori siano indispensabili per evitare il rischio di un cattivo funzionamento del mercato unico. A questo scopo propone di definire un insieme minimo di criteri comuni ai fini di un'armonizzazione minima dei regimi sanzionatori nazionali che prevedano:

- tipi adeguati di sanzioni amministrative in caso di violazione delle disposizioni fondamentali,
- pubblicazione delle sanzioni gravi,
- ammende amministrative di importo sufficientemente alto a seconda dell'infrazione commessa,
- criteri di cui tener conto nell'applicare le sanzioni,
- sanzioni per le persone fisiche e per quelle giuridiche,
- possibile introduzione di sanzioni penali per le violazioni più gravi,
- adeguati meccanismi a sostegno di un'efficace applicazione delle sanzioni.

5.8 Monitoraggio della qualità di beni e servizi

5.8.1 Un caso particolare nello sviluppo della summenzionata iniziativa Sorveglianza sistematica del mercato è costituito dalla metodologia per il monitoraggio di beni e servizi e le pertinenti determinazioni analitiche, al fine di verificare il rispetto delle relative norme e l'informazione certificata, nonché in particolare gli aspetti legati alla prevenzione e alla garanzia della qualità connessa a tali beni e servizi.

5.8.2 Si tratta di stabilire una procedura comune per il monitoraggio che porti alla convergenza metodologica in questa pratica, nonché alla concezione ed elaborazione di una pianificazione transnazionale che permetta di estendere il campo di monitoraggio con la massima efficienza nell'utilizzo delle risorse messe a disposizione in ogni amministrazione partecipante, nella misura in cui ciò evita doppij e sovrapposizioni che potrebbero causare indesiderate pressioni differenziali in questo settore.

5.8.3 Oltre a stabilire criteri uniformi di azione nella selezione dei prodotti da monitorare, è anche necessario determinare nella procedura comune gli aspetti relativi all'individuazione dei campioni, la formalizzazione documentale, la realizzazione di esami analitici preliminari, argomentati e dirimenti, nonché tutte le altre fattispecie non contemplate nelle norme di qualità o in qualsiasi altra legislazione in materia.

5.9 È evidente la necessità di quest'iniziativa nel quadro di un mercato globale in cui la commercializzazione transfrontaliera rappresenta sempre di più il modello abituale nella ricerca che i consumatori effettuano per soddisfare i loro desideri e le loro necessità.

5.10 **Sicurezza dei prodotti.** Sebbene questo sia certamente il settore di cooperazione per eccellenza e, di conseguenza, abbia un livello di sviluppo armonioso più completo, esso presenta tuttora alcune lacune in contrasto con un sistema di scambio rapido di informazioni - denominato comunemente «rete di allerta» - che potrebbe tuttavia essere migliorato in modo complementare all'impiego di mezzi e strumenti per quanto concerne l'individuazione, la gestione e la comunicazione dei rischi, allo stesso modo di quanto previsto per i rischi associati a prodotti alimentari.

5.10.1 In concreto, l'elaborazione periodica di un eurobarometro per l'analisi della percezione che i consumatori hanno del rischio associato a prodotti non alimentari rappresenta indubbiamente un vantaggio al momento di affrontare altri aspetti connessi, compresi quelli relativi all'informazione e all'educazione al consumo a beneficio dei cittadini.

5.10.2 Un'altra misura da proporre in questo settore per dare maggiore efficacia alle attuali reti di allerta consisterebbe nell'integrazione unificatrice di tutte queste reti in un unico strumento che consenta l'interoperabilità, ossia lo scambio di dati indipendentemente dall'origine e dalle fonti sia delle informazioni che degli organismi gestionali competenti (nel settore sanitario, agroalimentare, fiscale, in materia di consumo, ecc.).

5.11 **Valutazione di aspetti etici e ambientali nell'autorizzazione per la commercializzazione di beni e servizi.** Molto interessante, nonché imprescindibile per la sua attuazione, è l'estensione delle procedure legate alla notifica dei messaggi di allerta summenzionati a prodotti che debbano essere ritirati dal mercato per motivi di carattere ecologico o etico, oppure per qualsiasi altra ragione connessa a pratiche imprenditoriali che sono contrarie alla dignità della persona o che danneggiano l'ambiente in cui esse vengono svolte. Si pensi alle violazioni contemplate nelle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro, al degrado ambientale o all'esaurimento delle risorse naturali, tra le altre cose, sia nella fase di produzione e distribuzione che in quella di commercializzazione e fornitura dei beni e/o prestazione dei servizi corrispondenti.

5.11.1 Particolarmente critica appare, nel contesto di una fabbricazione e manifattura delocalizzata, la mancata conoscenza da parte dei consumatori delle informazioni sull'origine dei prodotti, ossia dove e come sono stati prodotti e qual è l'impatto economico e sociale per la comunità che li fabbrica. Per questo, i consumatori devono poter disporre, nella misura del possibile, di informazioni mediante pagine web o altri mezzi, riguardanti tali argomenti, nonché di informazioni che consentano di non contribuire inconsapevolmente a consumare prodotti derivanti da pratiche illegali. Allo stesso modo, devono essere inserite informazioni che permettano ai consumatori di prendere in considerazione nelle loro decisioni di acquisto altri criteri che vadano al di là di quelli convenzionali relativi a qualità e prezzo, garantendo così che con le sue azioni il consumatore non contribuisca involontariamente al perpetuarsi di pratiche illecite direttamente o indirettamente connesse al prodotto che il consumatore, se avesse avuto accesso all'informazione pertinente, sicuramente non avrebbe più scelto.

5.11.2 Strettamente legati al diritto che il consumatore ha di accedere a un'informazione integrale sui beni offerti - ciò che potrebbe essere denominato «la tracciabilità sociale dei prodotti» - sarebbero sia la salvaguardia della concorrenza che l'adeguamento dei poteri potenzialmente acquisiti dai consumatori e del loro ruolo nel mercato, mediante le scelte che essi compiono liberamente al momento di decidere un acquisto («il tuo acquisto è il tuo voto»).

5.12 *Promozione delle buone pratiche imprenditoriali nel quadro del consumo responsabile*

5.12.1 La rilevanza e la diffusione che i programmi di responsabilità sociale delle imprese acquisiscono sempre più esigono un ruolo di primo piano per le politiche in materia di consumo, nonché la partecipazione con funzione consultiva dei consumatori nei rapporti di responsabilità delle imprese.

5.12.2 L'adozione di criteri e politiche comuni di promozione rispetto alla verifica dei programmi di responsabilità sociale delle imprese transfrontaliere, per quel che concerne la loro influenza sull'insieme dei consumatori ed utenti nel quadro sovranazionale, deve inoltre essere integrata con meccanismi convincenti volti a riconoscere le buone pratiche, come l'autoregolamentazione, i codici di condotta, i marchi di qualità e qualsiasi altra iniziativa volontaria diretta a far convergere interessi contrapposti.

5.12.3 Queste azioni, inoltre, accrescono la competitività delle imprese nel quadro di un mercato di concorrenza leale che può mettere in moto un circolo virtuoso creando vantaggi per tutti i soggetti che operano in tale mercato (produttori, distributori, consumatori) per mezzo di sinergie che evidenziano che gli antagonismi non sono inevitabili, specialmente nei contesti di reciprocità nell'esercizio delle diverse attività e partendo dal riconoscimento, da parte di consumatori e utenti, del valore aggiunto che ciò implica.

5.12.4 In questa iniziativa bisognerebbe anche tener conto in modo specifico degli aspetti agroambientali, del commercio equo e solidale, degli acquisti responsabili, della sovranità alimentare ecc., nonché di altri aspetti rilevanti nella nostra epoca, come quelli connessi agli organismi geneticamente modificati.

5.13 Azioni collettive

5.14 Le azioni collettive inibitorie sono basate su una regolamentazione dell'UE, che è invece assente per le azioni collettive riparatorie o risarcitorie; a questo proposito il CESE si è più volte pronunciato a favore dell'opportunità di creare un quadro europeo armonizzato che includa anche la possibilità di chiedere risarcimenti per i danni di infima entità.

5.15 In caso di gravi infrazioni, la confisca dei proventi illeciti derivanti da violazioni commesse e i risarcimenti punitivi devono essere concepiti come misure accessorie alla sanzione che le autorità devono imporre e gli importi di tali risarcimenti, come il CESE ha più volte ribadito ⁽⁷⁾, dovranno essere destinati a un «fondo d'aiuto al ricorso collettivo», che faciliterebbe la promozione di questo tipo di azioni collettive riparatorie da parte delle associazioni di consumatori. D'altro canto, anche le organizzazioni di consumatori e le autorità dovrebbero partecipare alla gestione di questo fondo. A questo riguardo, il CESE ⁽⁸⁾ ricorda alla Commissione la necessità di adottare una normativa sovranazionale che armonizzi le azioni collettive per poter ottenere un alto livello di protezione degli interessi economici dei consumatori.

5.16 Il CESE ribadisce di essere favorevole a introdurre nel regolamento la possibilità di rafforzare la cooperazione delle autorità con le organizzazioni dei consumatori, in modo che l'autorità nazionale competente possa dare l'incarico ad «altri organismi» di far cessare o di vietare infrazioni intracomunitarie.

5.17 Meccanismi alternativi di composizione delle controversie

5.17.1 La Commissione ha pubblicato un documento di consultazione intitolato *Il ricorso a forme alternative di risoluzione delle controversie come strumento per risolvere le controversie*

relative alle transazioni e alle prassi commerciali nell'Unione europea, in merito al quale il CESE non è stato consultato. Il CESE attende con interesse la proposta della Commissione per esprimere nuovamente il suo punto di vista su questi sistemi complementari di accesso a un'effettiva tutela giurisdizionale.

5.17.2 A questo proposito, per accrescere la fiducia dei consumatori, bisognerebbe riflettere sulla possibilità di creare un «marchio europeo» per le fabbriche o le imprese che aderiscano a questi sistemi.

5.18 Reti e centri di risorse

5.18.1 Occorre promuovere i centri europei attraverso l'introduzione di misure di sviluppo delle attuali reti di cooperazione per incoraggiare le attività di informazione, formazione e istruzione dei consumatori (ad esempio, centri europei del consumatore, pubblicazioni, programmi e progetti, ecc.).

5.19 **Tracciabilità dei prezzi.** In un mercato unico in cui i consumatori hanno le stesse inquietudini e gli stessi problemi e il cui carattere globale può, da un lato, rendere difficile l'accesso a un'informazione veridica e, dall'altro, celare il processo di formazione dei prezzi dei beni, il CESE reputa interessante stabilire un metodo di tracciabilità dei prezzi degli articoli simili e di base che consenta di dare maggiore coesione al mercato unico a beneficio di consumatori e utenti e - soprattutto - maggiore trasparenza, in modo da ripristinare la fiducia dei consumatori, la quale è un indicatore molto efficace della salute economica di un determinato territorio, in questo caso dell'Unione europea.

Bruxelles, 5 maggio 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ GU L 162 del 25.6.2008, pag. 1 e GU C 175 del 28.7.2009, pag. 20.

⁽⁸⁾ GU C 324 del 30.12.2006, pag. 1.

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

A) Le seguenti parti del testo del parere della sezione, respinte in seguito all'adozione di emendamenti da parte dell'Assemblea, hanno ottenuto un numero di voti favorevoli al loro mantenimento pari ad almeno un quarto dei voti espressi (articolo 54, paragrafo 4, del Regolamento interno):

5.7 Il CESE ritiene che una maggiore convergenza e un maggior rigore dei regimi sanzionatori siano indispensabili per evitare il rischio di un cattivo funzionamento del mercato unico. A questo scopo propone di definire un insieme minimo di criteri comuni ai fini di un'armonizzazione minima dei regimi sanzionatori nazionali che prevedano:

- tipi adeguati di sanzioni amministrative in caso di violazione delle disposizioni fondamentali,
- pubblicazione delle sanzioni,
- ammende amministrative di importo sufficientemente alto,
- sanzioni per le persone fisiche e per quelle giuridiche,
- criteri di cui tener conto nell'applicare le sanzioni,
- possibile introduzione di sanzioni penali per le violazioni più gravi,
- adeguati meccanismi a sostegno di un'efficace applicazione delle sanzioni.

Esito della votazione sull'emendamento:

Voti a favore: 82
Voti contrari: 44
Astensioni: 10

B) I seguenti emendamenti, che hanno ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso delle deliberazioni (articolo 54, paragrafo 3, del Regolamento interno):

Punto 5.11.2

~~5.11.2 Strettamente legati al diritto che il consumatore ha di accedere a un'informazione integrale sui beni offerti — ciò che potrebbe essere denominato «la tracciabilità sociale dei prodotti» — sarebbero sia la salvaguardia della concorrenza che l'adeguamento dei poteri potenzialmente acquisiti dai consumatori e del loro ruolo nel mercato, mediante le scelte che essi compiono liberamente al momento di decidere un acquisto («il tuo acquisto è il tuo voto»).~~

Motivazione

Nella pratica è impossibile mettere tutte le informazioni richieste sull'etichetta del prodotto, specie per le PMI. Ciò aggiungerebbe un ulteriore onere (amministrativo) a carico delle PMI produttrici e distributrici di beni e servizi, genererebbe uno svantaggio competitivo e problemi all'atto di importare prodotti dai paesi terzi.

Inoltre sarebbe utile sapere se le organizzazioni dei consumatori abbiano già degli studi sull'uso di tali informazioni da parte dei consumatori e sulla disponibilità dei consumatori a pagare i costi addizionali sostenuti per fornirle.

Esito della votazione:

Voti a favore: 45
Voti contrari: 75
Astensioni: 4

Punto 5.16

~~5.16 Il CESE ribadisce di essere favorevole a introdurre nel regolamento la possibilità di rafforzare la cooperazione delle autorità con le organizzazioni dei consumatori, in modo che l'autorità nazionale competente possa dare l'incarico ad «altri organismi» di far cessare o di vietare infrazioni intracomunitarie.~~

Motivazione

Non è accettabile che un'organizzazione che rappresenta una delle parti sia incaricata di far cessare o di vietare infrazioni intracomunitarie.

Esito della votazione:

Voti a favore: 38
Voti contrari: 76
Astensioni: 8
