



LA POLITICA DEI CONSUMATORI: PRINCIPI E STRUMENTI

Una politica di tutela dei consumatori efficace garantisce che il mercato unito possa funzionare in modo adeguato ed efficiente^[1]. Essa mira a garantire i diritti dei consumatori nei confronti dei commercianti, nonché a fornire una maggiore protezione per i consumatori vulnerabili. La crisi finanziaria ha dimostrato che le norme a tutela dei consumatori hanno il potenziale di rendere i mercati più equi e di migliorare la qualità della concorrenza. Conferire maggiori poteri ai consumatori e proteggere efficacemente la loro sicurezza e i loro interessi economici sono diventati obiettivi essenziali della politica dell'UE.

BASE GIURIDICA E OBIETTIVI

Articolo 4, paragrafo 2, lettera f), e articoli 12, 114 e 169 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); articolo 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'articolo 114 TFUE rappresenta la base giuridica per le misure di armonizzazione volte a instaurare il mercato interno. Esso pone l'accento sull'obiettivo di assicurare un elevato livello di protezione – compresa la protezione dei consumatori – tenendo conto dei nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici.

L'articolo 169 TFUE ha introdotto una base giuridica per una gamma completa di azioni a livello di UE nel settore della tutela dei consumatori. Esso stabilisce che «al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi». Prevede inoltre che gli interessi dei consumatori godano di una maggiore considerazione nelle altre politiche dell'UE. In tal senso, l'articolo 169 rafforza l'articolo 114 e ne estende la portata al di là delle questioni legate al mercato unico, per includere l'accesso a beni e servizi, l'accesso alla giustizia, la qualità dei servizi pubblici e taluni aspetti relativi all'alimentazione, ai prodotti alimentari, alla politica degli alloggi e alla politica sanitaria. Esso afferma altresì che le misure dell'UE non devono impedire ai singoli Stati membri di mantenere o introdurre misure di protezione più rigorose, purché siano compatibili con i trattati. Di conseguenza, la politica dei consumatori rientra nell'obiettivo strategico

[1] Si veda lo studio sugli aspetti dei servizi finanziari relativi alla protezione dei consumatori, preparato per la commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO), Dipartimento tematico A, 2014;

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET\(2014\)507463_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2014)507463_EN.pdf)



dell'Unione di migliorare la qualità della vita di tutti i suoi cittadini. Oltre a un'azione diretta per la tutela dei diritti dei consumatori, l'Unione assicura che i loro interessi siano integrati nella legislazione dell'UE in tutti i pertinenti settori d'intervento.

In base all'articolo 12 TFUE, nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività dell'Unione devono essere prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori. L'articolo 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea rafforza la protezione dei consumatori affermando che nelle politiche dell'Unione deve essere garantito un livello elevato di protezione dei consumatori.

AZIONI

A. Aspetti generali

Il programma d'azione dell'UE nel settore della politica dei consumatori consiste principalmente [nell'agenda europea dei consumatori e nel programma per la tutela dei consumatori 2014-2020](#)^[2].

L'agenda europea dei consumatori si prefigge diversi obiettivi:

- promuovere la sicurezza dei consumatori mediante il pacchetto di misure sulla sicurezza dei prodotti e la vigilanza del mercato del 2013, e in particolare attraverso il miglioramento dell'identificazione e della tracciabilità dei prodotti, misure volte ad incrementare la sicurezza della catena alimentare e le nuove norme sulla sicurezza dei prodotti cosmetici, introdotte a metà del 2013;
- sensibilizzare sui diritti dei consumatori: sono stati sviluppati strumenti interattivi, quali il «Consumer Classroom», volti a informare, educare e aiutare i consumatori affinché possano partecipare pienamente al mercato unico;
- potenziare l'applicazione della normativa a tutela dei consumatori mediante le azioni coordinate contro le violazioni della normativa UE sui consumatori sotto forma di controlli dei siti web (indagini a tappeto) da parte di reti di autorità nazionali preposte alla tutela dei consumatori, nonché procedure di ricorso extragiudiziale semplificate, rapide e abbordabili per i consumatori, disponibili a seguito della [direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie](#) (2013) e del [regolamento relativo alla risoluzione delle controversie online](#) (2013);
- integrare gli interessi dei consumatori nelle politiche settoriali fondamentali mediante una nuova legislazione in settori come le telecomunicazioni, le tecnologie digitali, l'energia, i trasporti e il settore alimentare, e nuove misure volte ad aumentare la trasparenza e l'accesso ai servizi finanziari al dettaglio e ad agevolare il trasferimento dei conti bancari per i titolari;
- responsabilizzare i consumatori, il principale obiettivo globale della strategia europea della politica dei consumatori delineata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo «Consumer Empowerment in the EU», che mira a responsabilizzare i consumatori dell'UE attraverso le possibilità di scelta, l'informazione e la sensibilizzazione sui diritti dei consumatori e i mezzi di ricorso.

[2]Regolamento (UE) n. 254/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, relativo a un programma pluriennale per la tutela dei consumatori per gli anni 2014-2020; GU L 84 del 20.3.2014, pag. 42.



L'agenda dei consumatori identifica altresì delle sfide, quali ad esempio la transizione verso modalità di consumo più sostenibili e la presa in carico delle esigenze specifiche dei consumatori vulnerabili.

Dotato di un bilancio di 188,8 milioni di EUR, il programma Consumatori 2014-2020 sosterrà la politica dei consumatori dell'UE negli anni a venire. È inteso ad aiutare i cittadini a beneficiare dei propri diritti di consumatori e a partecipare attivamente al mercato unico, sostenendo in tal modo la crescita e l'innovazione e aiutando l'UE a conseguire i suoi obiettivi della strategia Europa 2020.

Al fine di rafforzare la fiducia dei consumatori nel mercato unico sono state adottate due misure importanti: la [direttiva 2013/11/UE](#) del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie e la [proposta di direttiva](#) sui meccanismi di ricorso collettivo e i diritti dei passeggeri, presentata dalla Commissione. La dimensione digitale del mercato unico è stata completata grazie alla Strategia per il mercato unico digitale, adottata dalla Commissione il 6 maggio 2015 e intesa, tra l'altro, a fornire ai consumatori un migliore accesso ai beni e ai servizi digitali in tutta l'UE^[3].

Le istituzioni dell'UE seguono sistematicamente la politica dei consumatori mediante il Quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori, che controlla le condizioni nazionali dei consumatori in tre campi (conoscenza e fiducia, osservanza e applicazione della normativa, reclami e risoluzione delle controversie) ed esamina i progressi nell'integrazione del mercato al dettaglio dell'UE in base al livello delle transazioni transfrontaliere tra imprese e consumatori e allo sviluppo del commercio elettronico. Un altro strumento con cui la politica dei consumatori è monitorata sistematicamente è il Quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo, che recensisce i dati relativi ai consumatori che hanno effettuato acquisti di recente per seguire l'andamento di oltre 40 mercati di consumo in base a indicatori chiave quali la fiducia che i venditori rispettino le norme a tutela dei consumatori, la comparabilità delle offerte, la scelta disponibile sul mercato, la misura in cui vengono attese le aspettative dei consumatori, e i danni causati dai problemi incontrati dai consumatori^[4].

B. Misure settoriali ([2.2.2](#))

1. Gruppi di consumatori

Il coinvolgimento dei gruppi che rappresentano gli interessi dei consumatori dell'UE è una priorità per le istituzioni dell'Unione. Il Gruppo consultivo europeo dei consumatori (ECCG) rappresenta la principale sede in cui la Commissione consulta le organizzazioni dei consumatori nazionali ed europee. Istituito dalla [decisione 2009/705/CE](#) della Commissione, l'ECCG può consigliare e informare la Commissione su tutte le problematiche correlate agli interessi dei consumatori a livello dell'UE. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno recentemente adottato un regolamento che istituisce un programma dell'Unione a sostegno di attività specifiche volte a rafforzare il

[3] Comunicazione della Commissione, del 6 maggio 2015, dal titolo «Strategia per il mercato unico digitale in Europa»: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>; Si veda anche la documentazione complementare pubblicata con il comunicato stampa in: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_it.htm. Informazioni sulle relative consultazioni pubbliche (aperte, programmate e chiuse) sono disponibili all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/consultations>.

[4] 12ª edizione 2016: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/12_edition/docs/consumer_markets_scoreboard_2016_en.pdf



coinvolgimento di consumatori e di altri utenti finali dei servizi finanziari nella definizione delle politiche dell'Unione nel settore dei servizi finanziari^[5].

2. Educazione dei consumatori

L'UE ha organizzato iniziative per l'educazione dei consumatori a vari livelli, ad esempio tramite l'inserimento graduale dell'educazione del consumatore nei programmi scolastici della scuola primaria e secondaria. Il Diario Europa è un'agenda scolastica destinata agli studenti della scuola secondaria (di età compresa tra i 15 e i 18 anni). Essa contiene informazioni rivolte ai giovani sulle problematiche connesse all'UE, compresi i loro diritti in quanto consumatori. La Commissione ha altresì condotto programmi di formazione per insegnanti e sostenuto la creazione di corsi di laurea specialistica sulla politica dei consumatori. Lo strumento interattivo online di educazione al consumo denominato «Dolceta» (<http://www.dolceta.eu>) è disponibile in tutti gli Stati membri e in tutte le lingue ufficiali dell'UE. È destinato non soltanto a formatori e insegnanti, ma anche ai consumatori e tratta, tra i vari argomenti, dei diritti fondamentali dei consumatori, della sicurezza dei prodotti e dell'alfabetizzazione finanziaria.

3. Informazione dei consumatori

Una migliore informazione e una maggiore conoscenza dei diritti dei consumatori possono contribuire ad accrescere la fiducia dei consumatori. L'UE ha istituito i Centri europei dei consumatori (rete CEC) per fornire informazioni e consigli sugli acquisti transfrontalieri e gestire i reclami dei consumatori. In parallelo, la rete FIN-NET svolge le stesse funzioni per quanto riguarda i reclami sui servizi finanziari transfrontalieri. La Commissione, inoltre, conduce campagne d'informazione per i consumatori negli Stati membri e pubblica guide pratiche al consumo. SOLVIT è un servizio inteso a risolvere le controversie derivanti da violazioni del diritto dell'UE.

Dalla primavera 2014 all'inizio del 2016 è stata condotta una campagna di sensibilizzazione sui diritti dei consumatori, organizzata dalla Commissione per informare i cittadini dei loro diritti in virtù della legislazione dell'UE in materia di consumatori e indirizzarli agli organi di consulenza e assistenza in caso di domande o problemi. La campagna è servita ad accrescere la conoscenza generale tra i commercianti e i consumatori dei diritti dei consumatori nell'UE, che derivano principalmente dal recepimento delle direttive dell'UE a livello nazionale. Una particolare attenzione è stata prestata alla direttiva sui diritti dei consumatori, alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali, alla direttiva sulle clausole contrattuali abusive e alla direttiva sulla vendita e sulle garanzie dei beni di consumo.

Da una ricerca condotta per il Parlamento europeo è emerso che, benché su Internet siano disponibili molte informazioni sui diritti dei consumatori, tali informazioni sono disseminate tra numerose fonti UE e nazionali^[6]. Il portale La tua Europa^[7] svolge un

[5]Regolamento (UE) 2017/826 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che istituisce un programma dell'Unione a sostegno di attività specifiche volte a rafforzare il coinvolgimento di consumatori e di altri utenti finali dei servizi finanziari nella definizione delle politiche dell'Unione nel settore dei servizi finanziari per il periodo 2017-2020 - <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/826/oj?locale=it>

[6]Si veda lo studio «A European Single Point of Contact» (Sportello unico europeo), elaborato per la commissione IMCO, Dipartimento tematico A, 2013; [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET\(2013\)507453_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)



ruolo importante in quanto permette di accedere a migliori informazioni sulla politica dei consumatori e raccoglie diverse fonti informative in un singolo centro di informazione di riferimento.

4. Applicazione dei diritti dei consumatori

La corretta ed efficace applicazione dei diritti dei consumatori è importante quanto la loro stessa esistenza. La responsabilità di tale applicazione è principalmente a carico delle autorità pubbliche nazionali. Il [regolamento \(CE\) n. 2006/2004](#) sulla cooperazione per la tutela dei consumatori collega queste autorità nazionali in una rete che copre l'intero territorio dell'UE, fornendo loro un quadro per scambiarsi informazioni e collaborare al fine di contrastare le violazioni delle norme di tutela dei consumatori (per quanto riguarda, ad esempio, la pubblicità ingannevole, i pacchetti vacanza e le vendite a distanza). La rete effettua anche attività congiunte di vigilanza del mercato e di applicazione della normativa (ad esempio, sotto forma di «Internet sweep», ovvero indagini a tappeto su Internet durante le quali le autorità controllano i siti web per verificare se sono conformi alla legge).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento migliora costantemente le norme di tutela dei consumatori nell'Unione. La politica di protezione dei consumatori, in origine una politica di armonizzazione tecnica delle norme volta a favorire il mercato interno, è ora divenuta parte dello sforzo per migliorare l'obiettivo di creare un'«Europa dei cittadini». La procedura di codecisione e l'ampliamento dei settori legislativi che richiedono il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio hanno consentito al Parlamento di sviluppare e rafforzare la legislazione dell'UE in questo settore. In conseguenza degli sforzi legislativi del Parlamento, dal 13 giugno 2014 gli Stati membri applicano le leggi nazionali di attuazione della [direttiva sui diritti dei consumatori](#), che è stata approvata a stragrande maggioranza dal Parlamento. La direttiva rafforza i diritti dei consumatori, stabilendo un periodo di riflessione più lungo per i contratti a distanza e per quelli negoziati al di fuori dei locali commerciali, introducendo una maggiore trasparenza dei prezzi, vietando le caselle preselezionate e precisando le informazioni sui contenuti digitali, al fine di aumentare la fiducia dei consumatori dell'UE. Il 12 dicembre 2017 il Parlamento ha approvato la proposta della Commissione relativa alla revisione della cooperazione per la tutela dei consumatori ([regolamento \(CE\) n. 2006/2004](#)) con l'intento di migliorare l'efficacia delle norme e delle procedure in materia di cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori^[8].

Il Parlamento svolge un importante ruolo non soltanto nella definizione della legislazione europea, ma anche nell'elaborazione dell'agenda politica nel campo della protezione dei consumatori mediante l'adozione di relazioni d'iniziativa. Il Parlamento si è adoperato in modo particolarmente attivo per assicurare maggiori dotazioni di bilancio agli interventi in settori quali l'informazione e l'educazione (finanziaria) dei consumatori

[7]La tua Europa - https://europa.eu/youreurope/citizens/index_it.htm

[8]Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 14 novembre 2017, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (2016/0148(COD)) — https://eur-lex.europa.eu/procedure/IT/2016_148



e lo sviluppo della rappresentanza dei consumatori negli Stati membri, soprattutto in quelli che hanno aderito all'UE dopo il 2004.

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff
05/2019

