

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Audizione Associazioni dei Consumatori rappresentate nel CNCU**

**sugli Atti dell'Unione Europea**

**n.COM (2018) 183 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo n. COM (2018) 185 Proposta di Direttiva sulla protezione dei consumatori**

**“NEW DEAL” For Consumers**

**OSSERVAZIONI U.DI.CON**

**26/07/2018**

1

U.Di.Con, iscritta nell'elenco delle Associazioni dei Consumatori e degli utenti rappresentative a livello Nazionale di cui all'art. 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 e membro del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli utenti (CNCU), si pregia di intervenire formulando le presenti osservazioni in merito al “New Deal” For Consumers, offrendo il proprio contributo sulle proposte di direttiva sopra specificate

**OSSERVAZIONI**

Preliminarmente U.Di.Con. esprime un plauso sull'iniziativa dell'UE che, con la emanazione degli atti n. COM (2018) 183 e n. COM (2018) 185 mira a raggiungere un “New Deal” For Consumers. E' necessario, infatti, assicurare a tutti i consumatori un sistema di tutele che sia allineato in tutti gli Stati Membri, e ciò al fine di garantire a livello europeo medesimi strumenti di tutela e di eliminare le disparità oggi esistenti.

Per comodità espositiva si esaminerà prima la Comunicazione della Commissione n. 183 e poi la proposta di direttiva 185.

**1) Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo- Un “New Deal” per i consumatori.**

La comunicazione **COM (2018) 183** rappresenta un traguardo molto importante nel panorama europeo ai fini di una più ampia e concreta tutela dei consumatori.

In un contesto caratterizzato da una diffusione sempre più capillare del mercato on line, dei contratti digitali, degli scambi transfrontalieri è necessario porre l’accento su una spiccata e sempre più adeguata tutela del consumatore.

E ciò anche in considerazione dei casi di pratiche abusive che colpiscono ovviamente sempre il soggetto debole del rapporto contrattuale, incidendo negativamente sulla libertà dello stesso.

Per tali ragioni il “New Deal” rappresenta uno strumento utile per il raggiungimento di una maggiore tutela dei consumatori.

In particolare gli obiettivi della Commissione appaiono più che condivisibili: Si concorda infatti sulla necessità di modernizzare le norme a tutela dei consumatori, di fornire migliori possibilità di ricorso, rafforzare la cooperazione con i paesi partner, garantire la parità di trattamento dei consumatori nel mercato unico, migliorare la comunicazione e lo sviluppo di capacità dei consumatori in merito ai loro diritti e contestualmente dei professionisti in merito ai propri obblighi, affrontare sfide future in un mercato tecnologico in continua evoluzione.

Tali obiettivi rappresentano tutti veri e concreti traguardi da raggiungere con tutte le forze e gli strumenti disponibili.

In quest’ottica si pone la **proposta di Direttiva COM (2018)185** che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio, la direttiva 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una

modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione dei consumatori. La proposta 185 rappresenta pertanto un concreto strumento per la realizzazione di una concreta e più adeguata tutela del consumatore nell'attuale mercato in evoluzione soprattutto tecnologica.

Non meno importante è la **proposta di Direttiva COM (2018) 184** relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/322/CE. Tale proposta intende agevolare il ricorso per i consumatori nei casi in cui questi ultimi siano vittime della medesima violazione in una cosiddetta situazione di danno collettivo.

E' utile esaminare dettagliatamente entrambe le proposte citate la n. 185 e la n. 184 al fine di rilevare oltre agli apprezzamenti nelle finalità, anche determinati aspetti meritevoli di attenzione cui porre l'accento nella fase di attuazione delle citate direttive.

**In merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio COM 185 che modifica le direttive 93/13/CEE -98/6/Ce- 2005/29/CE e 2011/83/UE per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione di consumatori, U.Di.Con., rileva quanto segue.**

**A)** Le modifiche proposte alla direttiva 2005/29/CE risultano pienamente condivisibili in quanto emerge un ampliamento di tutela a favore dei consumatori.

Si dichiara apprezzamento sulla modifica dell'art 3 in merito a specifiche forme di vendita fuori dai locali commerciali. Con riferimento alla modifica del par. 5, la previsione gli Stati membri possano proteggere gli interessi legittimi dei consumatori adottando disposizioni contro le pratiche commerciali o di vendita aggressive o ingannevoli e contro le escursioni promozionali organizzate rappresenta un aspetto molto importante.

Positiva anche la modifica del par 6, in quanto garantisce la trasparenza e diffusione delle misure adottate dai singoli Stati membri.

Positivo anche la modifica dell' art. 6: la lett c) introdotta al par 2 garantisce maggiore tutela ai consumatori in ordine ai prodotti a "duplice qualità" che è così classificata tra le pratiche commerciali ingannevoli.

Positiva anche l'introduzione dell'art. 11 bis relativo alla previsione che gli Stati membri provvedono a che siano disponibili rimedi contrattuali ed extracontrattuali a favore dei consumatori lesi da pratiche commerciali sleali. Tali rimedi contrattuali risultano ben individuati, includendo quelli contrattuali, come minimo la possibilità per il consumatore di porre fine unilateralmente al contratto e quelli extracontrattuali, come minimo, la possibilità di un risarcimento per i danni subiti dal consumatore.

Con riferimento alle sanzioni di cui all'art 13 si rileva che la previsione di cui al par. 4 secondo la quale gli Stati membri garantiscono che le sanzioni possano essere di tipo pecuniario, appare di ampia formulazione.

Dalla dicitura "possano" infatti consegue che per la medesima violazione ciascuno Stato membro potrà prevedere o meno una sanzione pecuniaria nei confronti del professionista per una determinata violazione, con la conseguenza che potrebbero emergere sanzioni di tipo diverso tra i singoli Stati per la medesima violazione e nei confronti del medesimo professionista con conseguente disparità di risultati per i consumatori.

Si propone, infine, un intervento specifico a favore dei consumatori con riferimento al divieto della pubblicità occulta già previsto dalla direttiva 2005/29/CE. Si rileva infatti che sarebbe opportuno specificare con norme ad hoc che il divieto posto per i contenuti redazionali valga anche per i risultati delle ricerche *on line*.

Accade spesso infatti che nel mercato online le scelte del consumatore siano condizionate in maniera occulta: e ciò sia tramite il fenomeno dei "posizionamenti a pagamento" che delle "inclusioni a pagamento".

E' evidente che tali meccanismi indirizzano il consumatore in una direzione piuttosto che in un'altra sulla base dei risultati ottenuti.

Si auspica pertanto un intervento di integrazione della direttiva che garantisca maggiore e più ampia tutela ai consumatori del mercato on line.

**B)** Le modifiche proposte alla direttiva 2011/83/UE appaiono altrettanto condivisibili. In merito alle modifiche dell'art. 2 si esprimono però perplessità in ordine alla previsione che, in assenza di un pagamento in denaro, i diritti e gli obblighi della direttiva 2011/83/UE non saranno d'applicazione nei casi in cui i dati personali forniti dal consumatore siano trattati esclusivamente dal professionista ai fini della fornitura del contenuto o servizio digitale o ai fini dell'assolvimento degli obblighi di legge, e il professionista non tratti tali dati per nessun altro scopo. Con la diffusione del mercato on line e dei contratti di fornitura di contenuto digitale il consumatore è sempre più esposto a nuove figure di violazioni che possono configurarsi; necessita pertanto di adeguati strumenti di tutela.

Necessita inoltre di acquisire maggiore conoscenza e cognizioni degli strumenti digitali e dei possibili rischi sul mercato on line, per cui risulta positiva l'introduzione dell'art. 6 bis che prevede obblighi di informazione supplementari per i contratti conclusi nei mercati on line. Coerente appare l'eliminazione del fax come strumento di comunicazione essendo oramai desueto.

Condivisibile inoltre la previsione di cui all'art. 8 di fornire al consumatore che stipula contratti on line il modulo di recesso tipo, mediante altri mezzi come il sito web del professionista ed includerlo nella conferma del contratto su un supporto durevole.

Nel complesso non emergono particolari criticità in merito alle modifiche apportate dalla proposta che appaiono coerenti e rese necessarie dal particolare tipo di transazione che è quella del mercato on line.

**C)** In ordine alla direttiva 93/13/CEE sulle clausole abusive nei contratti e alla direttiva 98/6/CE sull'indicazione dei prezzi, modificate dalla proposta in esame esclusivamente in merito alle sanzioni.

Si rileva che la previsione di cui al par. 4 art 8 bis direttiva 93/13/CEE e par 4 art. 8 direttiva 98/6/CE secondo cui gli Stati membri garantiscono che le sanzioni possano essere di tipo pecuniario appare di ampia formulazione.

Dalla dicitura “*possano*” infatti consegue che per la medesima violazione ciascuno Stato membro potrà prevedere o meno una sanzione pecuniaria nei confronti del professionista per una determinata violazione, con la conseguenza che potrebbero emergere sanzioni di tipo diverso tra i singoli Stati per la medesima violazione e nei confronti del medesimo professionista con conseguente disparità di risultati per i consumatori.

**In merito alla proposta di direttiva COM (2018) 184 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE, si rileva quanto segue.**

Tale proposta prevede la possibilità da parte degli enti legittimanti di intentare azioni rappresentative finalizzate alla tutela degli interessi collettivi dei consumatori a livello comunitario. A tal fine abroga la direttiva 2009/22/CE relativa ai provvedimenti inibitori.

Quest’ultima, prevedendo che enti legittimati quali associazioni dei consumatori o organismi pubblici indipendenti potessero intentare azioni rappresentative per la tutela degli interessi dei consumatori, ha indubbiamente garantito un traguardo molto importante.

Alla luce delle evoluzioni dei mercati e della sempre maggiore diffusione delle transazioni transfrontaliere, risulta però indispensabile intervenire sull’impianto normativo esistente onde colmare tutte le lacune che lo stesso presenta e che inevitabilmente minano la concreta efficacia della direttiva stessa.

Si concorda pertanto sulla completa abrogazione della direttiva 2009/22/CE e sulla proposta di una direttiva successiva che sia più aderente alle attuali esigenze di tutela dei consumatori, garantendo agli stessi un sistema armonizzato di ricorso collettivo a livello UE.

In ordine all’oggetto della proposta di direttiva e all’ambito di applicazione della stessa, si esprime apprezzamento a quanto in essa disposto, la quale, oltre a garantire azioni collettive comuni a livello europeo, ne estende l’ambito di applicazione, con

possibilità di intentare le stesse in diversi settori coprendo tutte le violazioni di cui all'allegato I, che ledono o potrebbero ledere gli interessi collettivi dei consumatori, quali servizi finanziari energia telecomunicazioni, salute e ambiente.

Positiva inoltre la previsione secondo cui la direttiva in esame si applica alle violazioni nazionali e transnazionali anche qualora le violazioni siano cessate prima dell'avvio o della conclusione dell'azione rappresentativa.

In ordine ai criteri che devono essere soddisfatti dagli enti legittimati per essere autorizzati ad intentare azioni rappresentative l'art. 4 appare esaustivo ma si auspica una maggiore chiarezza in merito ai criteri per eventuali limitazioni di azioni a carico degli enti legittimati ad esperire uno o più mezzi di tutela previsti dall'art 5 e dall'art. 6.

In merito alle sanzioni di cui all'art. 14, si rileva che la previsione di cui al par. 2 secondo la quale gli Stati membri garantiscono che le sanzioni possano essere irrogate sotto forma di ammende, appare di ampia formulazione. Dalla dicitura "*possano*" infatti consegue che per la medesima violazione ciascuno Stato membro potrà prevedere o meno un'ammenda nei confronti del professionista per una determinata violazione, con la conseguenza che potrebbero emergere sanzioni di tipo diverso tra i singoli Stati per la medesima violazione e nei confronti del medesimo professionista con conseguente disparità di risultati per i consumatori.

In merito sarebbe opportuna maggiore chiarezza con l'indicazione di criteri utili per uniformare le decisioni dei singoli stati sulla scelta delle sanzioni.

In ordine all'assistenza degli enti legittimati di cui all'art. 15, si rileva che la previsione di cui al par. 2 secondo la quale in caso di esito positivo dell'azione gli Stati membri adottano misure necessarie per garantire che i relativi costi possano essere recuperati dal professionista, appare opportuno che ciascuno stato prevedesse "l'obbligo" per il professionista di rimborsare all'ente legittimato i costi necessari per informare i consumatori interessati riguardo alle azioni rappresentative risultate vittoriose.

\*\*\*\*\*

Ciò evidenziato si esprime apprezzamento alle finalità indicate nella Comunicazione 183 della Commissione europea in ordine ai seguenti obiettivi:

- a) modernizzare l'acquis dei consumatori attraverso nuovi strumenti ed azioni individuali di riparazione, maggiore trasparenza per i consumatori nei mercati on line, estendere la protezione dei consumatori ai servizi digitali gratuiti, rimuovere gli oneri per le imprese;
- b) migliore ricorso per i consumatori e maggiore cooperazione delle autorità in particolare risulta positiva la previsione del ricorso collettivo al fine di garantire ai consumatori piena soddisfazione nelle situazioni di danno collettivo, nonché rafforzare gli strumenti esistenti di risoluzione alternativa delle controversie e risoluzione delle controversie on line.

Importante inoltre raggiungere un livello ottimale di cooperazione delle autorità pubbliche garantendo un sistema di sanzioni più efficaci soprattutto per le infrazioni diffuse.

Si esprime inoltre apprezzamento in merito all'obiettivo di rafforzare la normativa in materia di sicurezza di prodotti non alimentari tramite la modernizzazione del sistema di allarme rapido e maggiore sorveglianza del mercato;

- c) rafforzamento della cooperazione internazionale;
- d) parità di trattamento dei consumatori nel mercato unico;
- e) sensibilizzazione e sviluppo della consapevolezza dei diritti dei consumatori europei attraverso campagne di comunicazione e soprattutto formazione educazione, sviluppo delle capacità e altri strumenti d'informazione;
- f) sfide future in un ambiente economico e tecnologico in rapida evoluzione. Tale obiettivo è particolarmente importante nel contesto evolutivo del mercato. E' importante garantire infatti ampia tutela ai consumatori che sempre più velocemente entrano in contatto e si rapportano con i settori dell'intelligenza artificiale, internet delle cose, commercio elettronico mobile, consumi sostenibili.

Ebbene, alla luce delle superiori considerazioni ed osservazioni, U.Di.Con. auspica che tutti gli obiettivi indicati nelle citate direttive si traducano in concreta tutela garanzie certe per i consumatori.

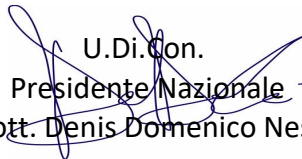


A tal fine onde evitare che la normativa citata rimanga sterile e mera previsione normativa astratta, U.Di.Con. rileva la necessità che il Nostro Paese in attuazione delle citate direttive traduca in tutela certa ogni previsione che eleva la figura del consumatore e ponendo l'accento sulla centralità dello stesso nell'ambito degli scambi nel mercato italiano e nel mercato unico europeo.

\* \* \*

Con l'auspicio che il presente documento sia ritenuto un contributo utile ai fini dell'attuazione complessiva delle proposte di direttiva in esame, U.Di.Con. si riserva di ulteriormente dedurre ed evidenziare inviando se ritenuto utile o necessario ulteriori integrazioni alle presenti osservazioni con le idonee modalità.

Roma, li 26/07/2018

  
U.Di.Con.  
Presidente Nazionale  
Dott. Denis Domenico Nesci