



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 4 luglio 2014
(OR. en)

11589/14

CONSOM 141
MI 518

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	1° luglio 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 439 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI sul funzionamento del regolamento (CE) n. 2006/2004, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (regolamento CPC)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 439 final.

All.: COM(2014) 439 final



Bruxelles, 1.7.2014
COM(2014) 439 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**sul funzionamento del regolamento (CE) n. 2006/2004, del 27 ottobre 2004, sulla
cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che
tutela i consumatori (regolamento CPC)**

Relazione sul funzionamento del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori

1. Introduzione

La spesa per i consumi rappresenta attualmente oltre il 56% del PIL dell'UE ed è un fattore trainante dell'economia europea¹. La politica dei consumatori può contribuire in misura determinante alla crescita nell'UE assicurando migliori condizioni ai consumatori e rafforzando la loro fiducia nel mercato unico. Come già rilevato dall'agenda europea dei consumatori del 2012, garantire una migliore applicazione delle norme a tutela dei consumatori costituisce uno degli obiettivi prioritari della politica in materia. Un'applicazione equa ed efficiente mira a dare nuovo impulso ai consumi privati e ad assicurare condizioni di parità per le imprese. Ciò stimola a sua volta la concorrenza e l'innovazione orientata al consumatore².

L'applicazione della legislazione dell'UE relativamente agli interessi economici dei consumatori è stata rafforzata nel 2004 con l'adozione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori ("regolamento CPC")³. Si tratta di un quadro unico che riunisce autorità di tutti gli Stati membri dell'UE⁴. Il suo scopo principale consiste nel gestire le infrazioni transfrontaliere istituendo procedure per lo scambio di informazioni, richieste di misure di esecuzione a livello transfrontaliero e azioni coordinate, al fine di impedire agli operatori commerciali responsabili delle infrazioni di spostarsi da uno Stato membro all'altro allo scopo di sfruttare eventuali lacune inerenti ai confini degli ordinamenti giurisdizionali. Il regolamento consente inoltre la conclusione di accordi di cooperazione internazionale.

La Commissione ha valutato in due relazioni biennali (2009 e 2012)⁵ il funzionamento del regolamento CPC ed ha indicato linee d'azione ai fini di una più stretta cooperazione volta a garantire il rispetto delle norme nell'ambito del quadro normativo esistente. L'articolo 21bis ha introdotto una clausola di riesame del regolamento CPC, che impone alla Commissione di valutare l'efficacia e i meccanismi di funzionamento del regolamento.

Una valutazione esterna ("la valutazione")⁶ ha concluso nel 2012 che il regolamento CPC ha arrecato vantaggi sia alle autorità competenti sia ai consumatori e ha

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-491_en.htm.

² http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/consumer_agenda_2012_en.pdf

³ Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali preposte al controllo del rispetto della legislazione a tutela dei consumatori (GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1).

⁴ Esso si applica anche ai seguenti paesi partner del SEE: Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

⁵ COM (2009) 336 e COM (2012) 100.

⁶ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial

⁶ External Evaluation of the Consumer Protection Regulation, Final Report by the Consumer Policy Evaluation Consortium, 17 dicembre 2012 ("valutazione"),

confermato l'adeguatezza e la rilevanza degli obiettivi della cooperazione per la tutela dei consumatori ("CPC"), anche se tuttora non pienamente realizzati.

Le conclusioni del vertice europeo dei consumatori 2013⁷ hanno evidenziato la necessità di adottare a livello europeo un approccio più integrato per garantire il rispetto dei diritti dei consumatori, in particolare in contrasto alle infrazioni diffuse⁸. Nel frattempo le autorità nazionali preposte all'applicazione della legge e le organizzazioni dei consumatori hanno adottato misure di lotta contro tali infrazioni diffuse, ad esempio nei casi riguardanti pratiche che inducono in errore i consumatori in merito ai loro diritti di garanzia legale⁹. Tali misure non solo dimostrano che i grandi operatori commerciali possono adottare le stesse pratiche contemporaneamente in più Stati membri, ma forniscono anche validi elementi di riflessione sul modo in cui affrontare al meglio tali infrazioni diffuse a livello dell'UE.

Come tappa successiva del processo di riesame, la Commissione ha pubblicato una tabella di marcia¹⁰ che illustra i principali ambiti suscettibili di miglioramento, organizzando una consultazione pubblica in merito¹¹ dall'11 ottobre 2013 al 13 febbraio 2014. Rientrano in tali ambiti l'interpretazione uniforme del quadro CPC ad opera di tutti i soggetti interessati, potenziali lacune nei meccanismi di allerta, eventuali ostacoli procedurali e giuridici al trattamento delle richieste di assistenza reciproca, i poteri delle autorità competenti, il ruolo della Commissione e la necessità di elaborare strumenti comuni per contrastare le infrazioni diffuse che interessano contemporaneamente più Stati membri (infrazioni aventi "rilevanza a livello di UE").

Il processo di riesame ha confermato finora che l'applicazione nel 2007 del regolamento CPC ha portato allo sviluppo di efficaci mezzi di salvaguardia degli interessi collettivi dei consumatori in tutta l'UE. Il regolamento CPC ha stabilito requisiti minimi comuni per quanto concerne la capacità delle autorità nazionali di assicurare il rispetto delle norme e ha consentito loro di condurre iniziative comuni in tale ambito coordinate dalla Commissione europea. Ad esempio, oltre 3 000 siti per il commercio elettronico nei diversi settori economici sono stati sottoposti a controllo per individuare eventuali violazioni del diritto dell'Unione, il che ha determinato a sua volta un maggior rispetto delle norme. Negli ultimi due anni è stato compiuto un altro passo avanti con l'imposizione all'industria del divieto di esercitare pratiche commerciali sleali in settori di interesse comune in tutte le strategie comuni per garantire il rispetto della normativa CPC a livello dell'UE. Una recente iniziativa di CPC in tema di acquisti in-app¹², in cui le autorità nazionali preposte al controllo del

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/consumers/events/ecs_2013/report/Summitconclusions.pdf

⁸ Vertice europeo dei consumatori, Documento di discussione "Verso un'applicazione più efficace dei diritti dei consumatori nell'UE", aprile 2013,

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/07032013_consumer_summit_discussion_paper_it.pdf

⁹ http://www.cojef-project.eu/IMG/pdf/BEUC_PR_Apple.pdf

¹⁰ Tabella di marcia "Riesame del regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali preposte al controllo del rispetto della legislazione a tutela dei consumatori", 09/2013. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2014_sanco_001_consumer_protection_cooperation_review_en.pdf
Sintesi delle risposte delle parti interessate alla consultazione pubblica relativa al regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (regolamento CPC) (regolamento 2006/2004/CE), disponibile all'indirizzo

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-187_it.htm

rispetto della legislazione in tutta l'UE hanno presentato alle grandi imprese tecnologiche un'intesa comune sulle modalità di applicazione di norme europee pertinenti a tutela dei consumatori in questo campo, costituisce un esempio concreto di come un'attuazione della normativa fondata sulla CPC possa risolvere i problemi legati al consumo in alcuni Stati membri.

La Commissione si è adoperata inoltre per elaborare orientamenti interpretativi volti ad agevolare ulteriormente l'applicazione e il rispetto delle norme¹³ in un contesto di tutela dei consumatori e di politica dei consumatori dell'UE in piena espansione. Le linee direttive in fase di elaborazione sull'applicazione della direttiva sui diritti dei consumatori¹⁴ e della direttiva sulle pratiche commerciali sleali¹⁵ dovrebbero favorire il raggiungimento di un'intesa comune per quanto concerne la valutazione dei singoli casi e migliorare di conseguenza l'attuazione della legislazione a tutela dei consumatori.

Guardando al futuro, il processo di riesame ha indicato chiaramente che, per rispondere alle nuove sfide poste dall'economia digitale, nell'applicazione delle leggi a tutela dei consumatori va tenuto conto sia delle specificità del commercio dematerializzato sia della rapidità con cui le violazioni di tali leggi possono diffondersi in tutta l'UE. Anche i dati del Quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo e le relazioni dei centri europei dei consumatori segnalano il persistere di condizioni non eque per i consumatori nei vari paesi e un elevato numero di violazioni transfrontaliere della legislazione a tutela dei consumatori. A seguito della consultazione pubblica i soggetti interessati hanno lanciato ai responsabili politici un chiaro appello affinché si impegnino maggiormente per far rispettare le leggi a tutela dei consumatori.

La presente relazione costituisce un ulteriore passo avanti nel processo di riesame. Essa integra tutti i documenti citati, le nuove relazioni biennali presentate dagli Stati membri nel 2013¹⁶ e i risultati della consultazione pubblica. In linea con i principi della "regolamentazione intelligente"¹⁷, la presente relazione sarà seguita da un'approfondita valutazione d'impatto dei possibili miglioramenti da apportare al regolamento CPC per permettere alla Commissione di completare per l'inizio del 2015 il riesame di cui all'articolo 21bis del regolamento CPC e di creare le basi per la decisione sulla necessità o meno di una proposta di modifica del regolamento CPC.

2. Dal 2007 la cooperazione intesa a garantire il rispetto della legislazione ha aumentato i vantaggi derivanti dalla legislazione dell'UE a tutela degli interessi dei consumatori

Dal 2007 ad oggi il regolamento CPC ha generato cospicui vantaggi per i consumatori dell'UE grazie al rafforzamento della capacità di garantire il rispetto delle norme in tutta l'Europa. La cooperazione tra le autorità preposte al controllo del rispetto delle norme a tutela dei consumatori ha assicurato un'applicazione più uniforme della

¹³ http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/rights-contracts/directive/index_en.htm

¹⁴ Direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori.

¹⁵ Direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali.

¹⁶ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm

¹⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_it.htm e in particolare l'accordo interistituzionale

"Legiferare meglio" (2003/C 321/01).

legislazione dell'UE in materia, contribuendo a migliorare il funzionamento del mercato unico per i cittadini e le imprese. In particolare:

- il meccanismo di assistenza reciproca nel quadro della CPC ha formato un quadro giuridico chiaro ed esauriente in materia di reciproco scambio di informazioni e di interventi transfrontalieri. La novità più importante è rappresentata dalla possibilità di far rispettare la legislazione a tutela dei consumatori anche oltre frontiera (articolo 8 del regolamento CPC). Oltre a ridurre i costi necessari a far rispettare la legge, tale misura consente anche di avvalersi dei mezzi amministrativi di un paese a vantaggio dei consumatori di altri paesi e di impedire agli operatori commerciali che commettono infrazioni di spostarsi liberamente.

Richieste di assistenza reciproca

Il regolamento CPC consente alle autorità competenti di scambiarsi, su richiesta, informazioni di carattere investigativo (articolo 6) e di chiedere a un'altra autorità competente di far cessare un'infrazione intracomunitaria (articolo 8). Questi strumenti consentono alle autorità competenti di ottenere le prove necessarie a far cessare le infrazioni commesse da operatori commerciali di altri Stati membri che arrechino danno ai consumatori nella loro giurisdizione.

Alla fine del 2013 gli Stati membri avevano presentato in totale 1 454 richieste di assistenza reciproca, di cui 699 erano richieste di informazioni e 755 richieste di intervento. Secondo la valutazione, il meccanismo di assistenza reciproca ha arrecato numerosi vantaggi, quali interventi transfrontalieri più efficaci, lo scambio delle migliori pratiche, una maggiore sensibilizzazione delle autorità nei confronti di nuove infrazioni e una maggiore capacità amministrativa¹⁸.

- In virtù dell'articolo 9 del regolamento CPC le indagini a tappeto (o "sweeps") e gli approcci comuni in materia di controllo del rispetto della legislazione hanno permesso agli Stati membri di coordinare le loro strategie su scala più ampia. Essi hanno fornito strumenti efficaci a livello dell'UE per l'individuazione e la repressione delle infrazioni gravi e diffuse, con un chiaro effetto dissuasivo sugli altri operatori commerciali. Misure correttive, adottate ad esempio nei settori dei beni elettronici, dei servizi di viaggio e dei contenuti digitali, hanno senza dubbio contribuito a migliorare sensibilmente il rispetto delle norme e a sensibilizzare ulteriormente le imprese riguardo ai diritti dei consumatori.

Indagini a tappeto (o "sweeps")

La Commissione, in collaborazione con le autorità competenti degli Stati membri, ha messo a punto un formato specifico dell'UE per il controllo dei siti web (noto come "sweep" o "indagine a tappeto"). Un'indagine a tappeto è una verifica su scala europea dei siti web, volta ad individuare le violazioni delle norme a tutela dei consumatori in un dato mercato online, nonché a garantirne il rispetto tramite interventi esecutivi. Dal 2007 le indagini a tappeto sono svolte su base annua, sono coordinate dalla Commissione europea e sono effettuate simultaneamente dalle autorità nazionali preposte all'applicazione della legge nei paesi partecipanti. Benché la partecipazione sia su base volontaria, vi hanno preso parte ogni anno quasi tutti gli Stati membri. Nel periodo 2007-2013 sono stati controllati oltre 3 000 siti:

Mercato on-line	Stati membri partecipanti	Siti oggetto di	Siti web di	Siti web risultati	Grado di attuazione della
------------------------	----------------------------------	------------------------	--------------------	---------------------------	----------------------------------

¹⁸

		<i>indagine</i>	<i>irregolari</i>	<i>legislazione*</i>
<i>Biglietti aerei (2007)</i>	<i>15 + 1 SEE</i>	447	32%	81 %
<i>Contenuti diffusi tramite telefonia mobile (2008)</i>	<i>27 + 2 SEE</i>	554	54 %	71 %
<i>Prodotti elettronici (2009)</i>	<i>26 + 2 SEE</i>	369	55 %	71 %
<i>Vendita di biglietti on-line (2010)</i>	<i>27 + 2 SEE</i>	414	59 %	79 %
<i>Credito al consumo (2011)</i>	<i>27 + 2 SEE</i>	565	69 %	75 %
<i>Contenuti digitali (2012)</i>	<i>27 + 2 SEE</i>	330	52 %	80 %
<i>Servizi di viaggio (2013)</i>	<i>27 + 2 SEE</i>	552	69 %	62%**

*Il grado di attuazione della legislazione indica il grado di conformità in seguito all'indagine a tappeto: percentuale di siti web conformi sul totale dei siti oggetto di verifica.
** Risultati dopo 6 mesi. Le autorità nazionali sono in grado di comunicare i risultati finali dei loro interventi esecutivi non prima di 12 mesi dopo la prima indagine.

La valutazione evidenzia i vantaggi delle indagini a tappeto per quanto riguarda le infrazioni perpetrate sia all'interno dell'UE sia nei singoli paesi. Tali indagini indicano chiaramente la conformità del settore o del mercato alle norme in materia di tutela dei consumatori e danno visibilità alla rete CPC. Essi contribuiscono all'intesa comune delle autorità preposte alla CPC su alcuni aspetti giuridici e di altra natura.

Approcci comuni per garantire il rispetto della legislazione

L'approccio comune per garantire il rispetto della legislazione costituisce una nuova forma di interventi congiunti, messi a punto nel 2013 sulla base dell'articolo 9 del regolamento CPC. Esso consente alle autorità competenti degli Stati membri, con l'aiuto della Commissione, di coordinare le loro strategie per verificare il rispetto della legislazione a tutela dei consumatori in un settore specifico. Il primo intervento riguarda gli acquisti in-app di giochi online. Un altro esempio è il settore dell'autonoleggio. In entrambi i casi sono in corso discussioni con l'industria interessata al fine di garantire il rispetto della legislazione a tutela dei consumatori.

- Il meccanismo di allerta CPC fornisce per la prima volta un quadro di riferimento che permette agli Stati membri di scambiare informazioni sulle infrazioni nuove e di individuare infrazioni che possano richiedere un approccio coordinato.
- Le attività e i progetti comuni, i seminari e altri eventi hanno rafforzato la capacità esecutiva e amministrativa degli Stati membri in materia di tutela dei consumatori e hanno comportato un aumento della fiducia e dell'intesa reciproca tra le autorità degli Stati membri partecipanti alla rete CPC.
- La cooperazione internazionale ha permesso lo scambio di pratiche esemplari con i principali partner commerciali dell'UE.

Tali progressi sono stati realizzati nonostante le limitate risorse amministrative disponibili a seguito della crisi. Essi dimostrano che il meccanismo CPC può fornire un mezzo più efficiente sotto il profilo delle risorse per contrastare le violazioni in tutta l'UE. L'attuazione del regolamento CPC ha prodotto in generale risultati positivi e ha creato un meccanismo di cooperazione in rete che può servire da esempio anche per altri settori del mercato unico.

3. La cooperazione come mezzo per garantire il rispetto della legislazione al fine di rispondere meglio alle nuove sfide poste dall'economia digitale

Il regolamento CPC riveste tuttora grande importanza e costituisce un caposaldo della futura politica europea dei consumatori. La valutazione, le relazioni biennali della Commissione e degli Stati membri, nonché i risultati della consultazione pubblica indicano chiaramente la necessità che la rete CPC disponga di una guida completa. Potrebbe essere richiesto un ulteriore sviluppo del contesto giuridico della CPC, incluso un eventuale riesame del regolamento CPC incentrato sui seguenti aspetti:

- potrebbe essere necessario chiarire e rafforzare i meccanismi di assistenza reciproca, quali le questioni giuridiche e procedurali e le disposizioni che garantiscono una cooperazione globale (articolo 9 del regolamento CPC)¹⁹;
- le attività congiunte di applicazione della legge, ad esempio le indagini a tappeto o le recenti iniziative comuni in tale ambito, sono efficaci e dovrebbero essere estese ad altri settori²⁰. Come ha dimostrato l'esperienza maturata con alcuni casi CPC, per contrastare le pratiche commerciali fraudolente e aggressive sono necessari ulteriori sforzi, che potrebbero richiedere strumenti di esecuzione specifici²¹;
- potrebbe risultare necessario mettere a punto il meccanismo CPC di monitoraggio del mercato e il meccanismo di allerta onde garantire la rapida individuazione di minacce emergenti per i consumatori, con un conseguente intervento nel quadro della CPC²². Andrebbe valutata in particolare la possibilità di coinvolgere altri attori, come le organizzazioni dei consumatori e i centri europei dei consumatori²³;
- le potenziali difficoltà derivanti dall'applicazione di regole e norme procedurali diverse nel procedimento di esecuzione a livello nazionale ostacolerebbero una cooperazione efficace ed efficiente²⁴. Differenze di tal sorta possono compromettere l'assistenza reciproca e la cooperazione e ritardare l'effettiva lotta alle infrazioni. Potrebbe essere necessario inoltre precisare gli strumenti di cui dispongono le autorità competenti, vale a dire il livello minimo di poteri comuni²⁵;
- i partecipanti alla consultazione pubblica sono in genere favorevoli ad un ruolo più incisivo della Commissione all'interno della rete CPC²⁶. Già nel 2013 e 2014 sono state adottate iniziative in questa direzione con il lancio di nuove attività coordinate di applicazione della legge che hanno dato luogo ad un approccio comune volto a garantire il rispetto della legislazione negli acquisti in-app. In

¹⁹ Pagg. 14-20 della sintesi della consultazione pubblica e

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁰ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²¹ La lotta a tali pratiche comporta sostanzialmente una stretta collaborazione tra le autorità preposte alla tutela dei consumatori e le autorità penali. Dato che tali pratiche sono spesso a breve termine, le autorità incaricate di far rispettare la legge possono trovarsi a dover intervenire anche una volta cessata tale pratica.

²² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

²³ Pagg. 14-20 e 49 della sintesi della consultazione pubblica.

²⁴ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

²⁵ Pagg. 22-29 della sintesi della consultazione pubblica.

²⁶ Pagg. iii e 45-48 della sintesi della consultazione pubblica.

futuro occorreranno maggiori sforzi per contrastare le infrazioni diffuse rilevanti a livello dell'UE, che arrecano un danno considerevole all'economia dell'Unione²⁷;

- in vista delle crescenti sfide poste dalle pratiche commerciali adottate dai paesi terzi in un'economia digitale globalizzata, potrebbe risultare necessario rafforzare la cooperazione con i partner internazionali²⁸.

4. Integrare l'assistenza bilaterale con più azioni comuni a livello dell'UE

La valutazione e le relazioni biennali indicano che, dopo un primo periodo di prova compreso tra il 2007 e il 2009, le amministrazioni nazionali hanno utilizzato il meccanismo di assistenza reciproca CPC per i casi che potevano essere risolti in modo più efficiente tramite la rete CPC piuttosto che con gli altri strumenti disponibili a livello nazionale²⁹. Inoltre, una maggiore internazionalizzazione del commercio al dettaglio nell'UE ha indotto i grandi operatori commerciali a stabilire filiali locali nei loro mercati principali e ad applicare le stesse prassi commerciali in tali mercati. Le autorità nazionali sono confrontate con le stesse infrazioni nei loro mercati. I vincoli di bilancio inducono tuttora gli Stati membri a destinare le limitate risorse a loro disposizione a casi nazionali piuttosto che a questioni transfrontaliere³⁰.

L'internazionalizzazione del commercio al dettaglio contribuisce pertanto alla diffusione oltre i confini dell'UE di infrazioni della medesima natura. Questo problema è stato affrontato nell'ambito della rete CPC tramite il rafforzamento di attività congiunte, quali ad esempio le indagini a tappeto e, dal 2013, con lo sviluppo di un nuovo strumento, l'approccio comune per garantire il rispetto della legislazione. Focalizzando le azioni su temi di interesse comune a livello dell'UE è stato possibile realizzare interventi efficaci per garantire il rispetto della legislazione.

L'impiego non uniforme del meccanismo di assistenza reciproca da parte degli Stati membri, evidenziato già nella prima relazione biennale della Commissione, confermato dalla valutazione³¹ e osservato nel 2012-2013³², dimostra la necessità di una maggiore presa di coscienza e di una più solida intesa sul regolamento CPC da

²⁷ La questione delle infrazioni diffuse è già stata evidenziata nella comunicazione sull'applicazione dell'acquis in materia di protezione dei consumatori (luglio, 2009) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0330&from=EN>) e confermata dalla valutazione esterna (http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf). I risultati della consultazione pubblica confermano inoltre il carattere di gravità di tali infrazioni (pag. 35 della sintesi della consultazione pubblica).

²⁸ Nelle loro relazioni biennali molti Stati membri evidenziano le difficoltà che l'applicazione della legislazione comporta negli scambi commerciali con i paesi terzi. Cfr. anche http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁹ Il numero di richieste di assistenza reciproca ha registrato l'apice nel 2008-2009 (in media 306 all'anno) per poi calare nel periodo successivo (2010-2013: in media 162 all'anno), http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial e pag. 76 della relazione di valutazione esterna 2012.

³⁰ Pag. 76 della relazione di valutazione esterna del 2012.

³¹ Pag. 98 della relazione di valutazione esterna del 2012.

³² Relazioni biennali degli Stati membri (2012-2013) consultabili all'indirizzo http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_it.htm#biennial.

parte delle autorità nazionali. Tale conclusione trova peraltro ampia conferma nelle risposte fornite nella consultazione pubblica³³. Ciò riguarda in particolare la regolamentazione delle richieste di intervento (ad esempio, termini ultimi e misure da intraprendere nei casi in cui non sia possibile intervenire per garantire il rispetto della legislazione) e le procedure di trattamento delle richieste. Sarebbe inoltre opportuno riflettere sulla cooperazione tra le organizzazioni dei consumatori e la rete CPC, in particolare per quanto riguarda lo scambio di informazioni sulle pratiche emergenti che potrebbero essere in contrasto con il diritto dell'UE in materia di tutela dei consumatori.

La valutazione raccomanda inoltre di rafforzare le indagini a tappeto attraverso attività di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e azioni di follow-up che garantiscano in un dato settore un livello uniforme di rispetto delle norme a tutela dei consumatori. Essa ha anche proposto di istituire un "osservatorio" per la raccolta sistematica di informazioni³⁴. I risultati della consultazione pubblica evidenziano altresì la necessità generalizzata di rafforzare i meccanismi di sorveglianza del mercato ai fini dell'individuazione precoce delle infrazioni.

Fatta eccezione per le indagini a tappeto e lo sviluppo di approcci comuni per garantire il rispetto della legislazione, nel periodo 2007-2013 non è stata data piena attuazione all'articolo 9: ad esempio, gli Stati membri non hanno fatto diretto riferimento all'articolo 9 per coordinare interventi simultanei e paralleli a tutela dei diritti dei consumatori. La valutazione ha ravvisato una delle ragioni di tale dato di fatto nella necessità di fornire ulteriori orientamenti alla rete CPC sulle modalità di ricorso e di coordinamento di tali interventi³⁵, inclusa la precisazione del ruolo della Commissione³⁶.

Il risultato della consultazione pubblica richiama l'attenzione sulla crescente importanza delle gravi e diffuse violazioni del diritto dei consumatori (infrazioni rilevanti a livello dell'UE)³⁷ e del rafforzamento dei meccanismi di cooperazione di cui all'articolo 9 per contrastare in modo efficace future violazioni.

5. Un regolamento CPC atto ad affrontare in modo efficace le infrazioni emergenti aventi rilevanza a livello di UE

La valutazione rileva che l'attuale regolamento CPC potrebbe non affrontare in modo soddisfacente le infrazioni ricorrenti in più Stati membri o perpetrate dallo stesso operatore³⁸. Simili infrazioni possono arrecare un notevole pregiudizio ai consumatori dell'UE in quanto operatori commerciali attivi in più siti a livello transnazionale

³³ Pagg. 9-13 della sintesi della consultazione pubblica.

³⁴ Pagg. 91-92 e 98 della relazione di valutazione esterna del 2012.

³⁵ Pag. 99 della relazione di valutazione esterna del 2012.

³⁶ Pag. 17 della relazione di valutazione esterna del 2012. La necessità di un migliore sostegno da parte della Commissione alle attività degli Stati membri a garanzia del rispetto della legislazione, in particolare nei casi di infrazioni parallele che incidono sui consumatori in più Stati membri, è stata individuata anche nella comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'acquis in materia di protezione dei consumatori (2009, punto 2.3, pag. 5).

³⁷ Pagg. 35-37 della sintesi della consultazione pubblica. Oltre l'80% degli intervistati ha ritenuto estremamente rilevanti o significative tali infrazioni e il 56% ha ritenuto molto importante l'adozione di una procedura specifica per trattare infrazioni di tal genere.

³⁸ Pagg. 94-95 e 122 della relazione di valutazione esterna del 2012.

possono minacciare gli interessi economici dell'intera popolazione di consumatori dell'UE. La valutazione suggerisce che, al fine di far cessare tali infrazioni, sono indispensabili un forte approccio coordinato o un'azione unica dell'UE.

Un'efficace attività di contrasto alle infrazioni rilevanti a livello di UE presuppone l'esistenza di una base giuridica che definisca chiaramente il concetto di infrazioni rilevanti a livello di UE, nonché uno stretto coordinamento delle azioni volte a garantire il rispetto della legislazione, se possibile coinvolgendo maggiormente la Commissione³⁹. Come indicato dianzi, l'articolo 9 del regolamento CPC prevede già la possibilità di un coordinamento delle misure volte a garantire il rispetto della legge. Benché esistano due strumenti di esecuzione efficaci messi a punto sulla base dell'articolo 9 (indagini a tappeto e approcci comuni per garantire il rispetto della legislazione), l'esperienza ha dimostrato che l'attuale quadro di coordinamento è ancora troppo impreciso, in quanto mancano in particolare una procedura di coordinamento chiara e trasparente e la definizione esatta dei ruoli e delle responsabilità dei diversi attori, nonché delle conseguenze dell'inazione. Non sono inoltre definiti con sufficiente precisione il ruolo e le responsabilità del coordinatore. Ulteriori orientamenti e chiarimenti potrebbero eventualmente facilitare un uso più frequente del meccanismo di coordinamento di cui all'articolo 9; sembra tuttavia improbabile che tali orientamenti e chiarimenti possano risolvere pienamente tutti i problemi individuati, in particolare quando si tratta di contrastare con la massima efficienza infrazioni diffuse, rilevanti a livello dell'UE.

Alla luce del forte pregiudizio che infrazioni rilevanti a livello dell'UE potrebbero arrecare ai consumatori di più Stati membri, la tabella di marcia per il 2013 ha indicato, tra le varie opzioni del riesame, la possibilità di adottare un più efficace meccanismo o una più efficace procedura di coordinamento delle attività volte a garantire il rispetto della legislazione al fine di risolvere casi aventi rilevanza a livello dell'UE⁴⁰. Una netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione pubblica ha attribuito un'importanza significativa a tali infrazioni ed ha ritenuto necessaria, per porvi rimedio, una specifica procedura a livello dell'UE⁴¹.

I soggetti interessati hanno ritenuto più efficaci per porre fine alle violazioni rilevanti a livello dell'UE le seguenti strategie: i) obbligo per gli Stati membri di segnalare agli altri Stati membri eventuali interventi adottati per garantire il rispetto della legislazione; ii) obbligo per gli Stati membri di notificare i casi corrispondenti ai criteri definiti per le infrazioni rilevanti a livello dell'UE; iii) interventi comuni obbligatori; e iv) riconoscimento reciproco delle decisioni volte a garantire il rispetto della legislazione. Inoltre, più del 75% di tutti gli interessati, in particolare tra le associazioni dei consumatori e i centri europei dei consumatori, ha ritenuto che un'unica procedura a livello dell'UE, in cui la Commissione o uno Stato membro siano in grado di fornire le prove di un'infrazione rilevante a livello dell'UE, sarebbe estremamente efficace per porre fine alle infrazioni rilevanti a livello dell'UE o per scoraggiarle. Le autorità pubbliche e i governi si sono espressi in termini leggermente più moderati⁴².

³⁹ Pag. 94 della relazione di valutazione esterna del 2012.

⁴⁰ Tabella di marcia per il 2013 per il riesame del regolamento CPC, 09/2013.

⁴¹ Pagg. 35-38 della sintesi della consultazione pubblica.

⁴² Pagg. 51-53 della sintesi della consultazione pubblica.

Secondo il regolamento CPC le autorità competenti si scambiano informazioni su presunte infrazioni intra-UE e sulle proprie misure per garantire il rispetto della legislazione. Tale meccanismo di preallerta e di allarme reciproco aiuta le autorità CPC ad individuare le infrazioni intra-UE in una fase iniziale e consente loro di coordinare meglio le rispettive attività di garanzia del rispetto della legislazione, nonché di attuare interventi comuni a norma dell'articolo 9 del regolamento CPC.

Il meccanismo di allerta è stato utilizzato più assiduamente nei primi due anni di funzionamento della rete CPC che negli anni successivi⁴³, probabilmente anche a causa del periodo di prova iniziale e della graduale comprensione del ruolo di tale strumento rispetto a quello degli altri strumenti CPC. Negli anni successivi (2009-2013) la frequenza annua delle segnalazioni è rimasta relativamente stabile⁴⁴.

La valutazione individua le possibili cause del calo complessivo del numero di segnalazioni nella mancanza di chiarezza riguardo agli scopi, all'uso e al seguito dato alle informazioni, fornite tramite il sistema di allerta, e nella confusione creata dalle richieste di informazioni⁴⁵. Se è vero che eventuali orientamenti o misure di attuazione avrebbero potuto fare maggiore chiarezza su questi aspetti, è improbabile che simili misure avrebbero risolto i problemi più generali riguardanti, ad esempio, il seguito da dare alle segnalazioni o il coinvolgimento di altri attori nel meccanismo di allerta.

I risultati della consultazione pubblica corrispondono ampiamente alle conclusioni della valutazione. La maggioranza dei soggetti interessati ha sottolineato la necessità di migliorare il sistema di allerta nella sua forma attuale: si trattava ad esempio di migliorare la possibilità per la Commissione e per altre organizzazioni di inviare segnalazioni (organizzazioni dei consumatori e centri europei dei consumatori) e di suddividere le azioni in categorie di allerta sulla base del previsto follow-up (ad esempio con obbligo di intervento/solo per informazione)⁴⁶. I soggetti interessati erano inoltre favorevoli ad ulteriori misure, come azioni di sorveglianza coordinate ed obbligatorie da parte degli Stati membri e un meccanismo per la raccolta e l'analisi delle informazioni sull'applicazione della legislazione.

6. Chiarimenti sui principali elementi del regolamento CPC

La rete CPC

Il regolamento CPC impone agli Stati membri di designare autorità pubbliche ("autorità competenti") preposte alla garanzia del rispetto degli atti dell'UE a tutela dei consumatori, figuranti nell'allegato dello stesso regolamento, e istituisce un ufficio unico di collegamento, responsabile di coordinare l'applicazione del regolamento in ciascuno Stato membro. Le autorità e l'ufficio in questione formano la rete CPC. Gli Stati membri devono provvedere a che a tali autorità siano destinate risorse adeguate all'esercizio delle loro funzioni nel quadro del regolamento CPC.

⁴³ Il numero massimo di segnalazioni scambiate si è avuto nel 2008, con oltre 100 casi all'anno; negli anni successivi è sceso a meno della metà.

⁴⁴ Pagg.85 -88 della relazione di valutazione esterna del 2012.

⁴⁵ Pagg.85 -87 della relazione di valutazione esterna del 2012.

⁴⁶ Pagg. 15-21 della sintesi della consultazione pubblica.

La rete delle autorità competenti è stata notevolmente estesa nel periodo 2007-2013 a seguito del graduale ampliamento del campo di applicazione materiale del regolamento CPC con l'aggiunta al suo allegato di nuove disposizioni UE.

Negli Stati membri esistono approcci diversi per quanto riguarda i rispettivi assetti istituzionali per l'attuazione del regolamento CPC: le autorità competenti possono essere una sola, poche o molte, con competenze settoriali specifiche e/o autorità regionali negli Stati federali. La valutazione ha evidenziato le potenziali difficoltà derivanti dalla complessità e difformità dei quadri istituzionali, ad esempio lunghe linee di comunicazione che provocano ritardi nel trattamento delle richieste. Essa ha rilevato inoltre l'importanza del ruolo dell'ufficio unico di collegamento, in particolare in un assetto istituzionale complesso⁴⁷; tale importanza è stata confermata anche dalle risposte alla consultazione pubblica⁴⁸.

La valutazione e le relazioni biennali della Commissione e degli Stati membri dimostrano che non tutti gli Stati membri fanno ricorso in modo attivo e con una certa frequenza agli strumenti CPC⁴⁹. Le cause possono essere molteplici; la valutazione suggerisce tuttavia che la mancanza di risorse adeguate impedirebbe ad alcuni Stati membri di sfruttare pienamente i meccanismi di cooperazione del regolamento CPC⁵⁰. La valutazione ha riscontrato notevoli differenze in termini di mezzi e di capacità di applicazione negli Stati membri⁵¹.

Divergenze a livello dei sistemi nazionali preposte all'applicazione della legge e ostacoli alla cooperazione

Il regolamento CPC riconosce il ruolo che le autorità giudiziarie possono svolgere nei sistemi nazionali preposte all'applicazione della legge: le autorità competenti possono esercitare i loro poteri direttamente sotto la propria responsabilità o sotto la supervisione delle autorità giudiziarie o mediante richiesta agli organi giurisdizionali competenti. La partecipazione delle autorità giudiziarie a procedimenti pubblici volti a garantire il rispetto della legislazione differisce notevolmente secondo gli Stati membri⁵².

La valutazione evidenzia gli ostacoli rappresentati dalle discrepanze nei tipi di procedimenti e nei poteri delle autorità competenti dei diversi Stati membri⁵³. Detti ostacoli possono non solo provocare ritardi nella cooperazione e nel trattamento dei casi, ma pregiudicano anche l'efficacia delle attività volte a garantire il rispetto della legislazione dell'UE sulla tutela dei consumatori nonché la fiducia nel sistema. La valutazione consiglia di affrontare questi problemi coordinando in modo mirato le questioni procedurali rilevanti della CPC⁵⁴.

⁴⁷ Pagg.76 -77 della relazione di valutazione esterna del 2012.

⁴⁸ Pagg. 9-13 della sintesi della consultazione pubblica.

⁴⁹ Pag. 78 della relazione di valutazione esterna del 2012 e

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial.

⁵⁰ Pag. 78 della relazione di valutazione esterna del 2012 e

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial.

⁵¹ Pag. 76 della relazione di valutazione esterna del 2012.

⁵² In alcuni Stati membri solo i giudici possono emanare ordinanze di cessazione o di astensione, mentre in altri i giudici sono principalmente preposti al controllo giurisdizionale delle decisioni adottate dalle autorità competenti.

⁵³ Pag. 60 della relazione di valutazione esterna del 2012.

⁵⁴ Pagg.60 -61 della relazione di valutazione esterna del 2012.

La grande maggioranza dei soggetti interessati partecipanti alla consultazione pubblica ha convenuto che sarebbe opportuno introdurre norme comuni volte a contrastare infrazioni aventi rilevanza per la CPC e ha ritenuto che la definizione di tali norme fosse prioritaria per quanto riguarda la pubblicazione delle decisioni volte a garantire il rispetto della legislazione, la rivelazione dei nomi degli operatori commerciali responsabili delle infrazioni, l'accesso ai documenti, la raccolta delle prove e le indagini riguardanti i siti web⁵⁵.

Poteri conferiti alle autorità competenti dal regolamento CPC

Le autorità competenti devono poter disporre dei poteri necessari per l'adempimento degli obblighi previsti dal regolamento CPC. Il regolamento stabilisce l'elenco dei poteri minimi necessari per garantire il regolare funzionamento della rete CPC. Tali poteri comprendono la capacità di raccogliere le informazioni e le prove necessarie per porre fine alle infrazioni all'interno dell'Unione, di effettuare ispezioni in loco, di esigere la cessazione o di vietare infrazioni all'interno dell'Unione e di ottenere dagli operatori commerciali l'impegno di porre fine all'infrazione e il versamento di un indennizzo allo Stato. La maggior parte delle autorità sembra avvalersi dei poteri minimi conferiti loro dal regolamento CPC direttamente o dalla legislazione nazionale che prevede simili poteri⁵⁶.

Per far cessare le violazioni, le autorità sono tenute inoltre a servirsi, se del caso, degli altri poteri ad esse conferiti dalla legislazione nazionale. Tuttavia, la disponibilità di questi poteri aggiuntivi appare disomogenea tra i diversi paesi: ciò crea un ostacolo a una cooperazione più efficace⁵⁷. Le differenze derivanti da tradizioni giuridiche nazionali e da sistemi di applicazione della legge diversi possono in parte essere superate fornendo orientamenti e chiarimenti che servano ad una migliore comprensione reciproca delle possibilità e dei limiti dei diversi strumenti e sistemi nazionali. Gli orientamenti, anche se dettagliati, non possono altresì colmare la carenza di competenze a livello nazionale in alcuni Stati membri; tali carenze sono suscettibili di compromettere l'efficacia globale delle misure di esecuzione nel quadro della CPC.

Stante quanto precede, la grande maggioranza dei soggetti interessati che hanno partecipato alla consultazione pubblica ha sostenuto l'introduzione nel regolamento CPC di ulteriori strumenti ad uso delle autorità competenti, vale a dire la facoltà di effettuare acquisti di prova a fini di indagine, di rivelare il nome degli operatori commerciali che commettono infrazioni, di richiedere il pagamento di una penale per recuperare gli utili percepiti illecitamente e di chiedere provvedimenti provvisori⁵⁸.

⁵⁵ Pagg. 27-33 della sintesi della consultazione pubblica.

⁵⁶ Relazioni biennial

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_it.htm#biennial e relazione di valutazione esterna 2012.

⁵⁷ Si tratta ad esempio della facoltà di effettuare acquisti di prova, di rivelare i nomi degli operatori commerciali colpevoli o di adottare provvedimenti provvisori. Mentre in alcuni Stati membri gli acquisti di prova sono una parte normale della procedura di infrazione, in altri tale strumento non è disponibile. Ciò può causare problemi di ricevibilità e di disponibilità di elementi di prova delle infrazioni ottenuti in un altro Stato membro.

⁵⁸ Pagg. 22-26 della sintesi della consultazione pubblica.

Una netta maggioranza degli interessati si è inoltre dichiarata favorevole a misure che renderebbero più facile per i consumatori chiedere un risarcimento⁵⁹.

Interazione con le azioni penali

Nel quadro del regolamento CPC, inoltre, le autorità competenti dovrebbero ricorrere ad altri poteri o misure ad essi concessi a livello nazionale per porre fine alle infrazioni intra-UE, compreso l'avvio di azioni penali. L'esperienza maturata sinora dimostra che è necessario garantire un più rapido scambio di informazioni tra le autorità giudiziarie penali e le autorità competenti, in particolare nei casi di pratiche fraudolente e aggressive.

Coinvolgimento delle organizzazioni dei consumatori e di altri attori nella cooperazione nell'ambito della CPC

Il regolamento CPC riconosce il ruolo essenziale delle organizzazioni dei consumatori nella protezione degli interessi di questi ultimi. Esso consente, in particolare, agli Stati membri di designare, oltre alle autorità pubbliche, altri organismi aventi un interesse legittimo alla cessazione delle infrazioni all'interno dell'Unione. Detti organismi possono essere incaricati dalle autorità CPC di adottare le misure necessarie, previste dalla legislazione nazionale, per far cessare le infrazioni all'interno dell'Unione.

Nel periodo 2007-2013 vari Stati membri hanno designato tali organismi. Si tratta per lo più di associazioni dei consumatori e di associazioni di gruppi di interesse che agiscono a loro nome. Inoltre, da diversi anni, le organizzazioni nazionali dei consumatori cooperano più intensamente e coordinano le attività di applicazione della legislazione nel quadro del progetto Consumer Justice Enforcement Forum (COJEF)⁶⁰. Molti Stati membri hanno sviluppato una cooperazione con le associazioni dei consumatori e i centri europei dei consumatori al fine di ottenere informazioni circa gli sviluppi del mercato e le infrazioni.

La valutazione rileva che le associazioni dei consumatori che agiscono nell'interesse collettivo dei consumatori svolgono un ruolo importante nel garantire il rispetto dei diritti dei consumatori⁶¹ (il loro compito è disciplinato dalla direttiva sui provvedimenti inibitori⁶²). I soggetti interessati che hanno partecipato alla consultazione pubblica hanno anche messo in evidenza che una cooperazione regolare tra le autorità CPC e le organizzazioni dei consumatori è fondamentale per l'individuazione tempestiva e l'efficace trattamento delle infrazioni. Essi hanno inoltre segnalato che un regolare scambio di informazioni con le organizzazioni dei consumatori e i centri europei dei consumatori, il loro coinvolgimento nel meccanismo di allerta CPC e l'identificazione dei settori prioritari di intervento rafforzerebbero l'efficacia e l'efficienza delle misure volte a garantire il rispetto della legislazione a tutela dei consumatori dell'UE.

⁵⁹ Pagg. 26-27 della sintesi della consultazione pubblica. L'obiettivo del regolamento CPC è la tutela degli interessi collettivi dei consumatori. I singoli ricorsi dei consumatori sono affrontati con altri strumenti, tra cui la direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, il regolamento (UE) n. 524/2013, relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori, o il regolamento (CE) n. 861/2007, che istituisce un procedimento europeo per controversie di modesta entità.

⁶⁰ www.cojef-project.eu.

⁶¹ Pagg. 81-83 della relazione di valutazione esterna del 2012.

⁶² Direttiva 2009/22/CE relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori (GU L 110 dell'1.5.2009, pag. 30).

Il ciclo di pianificazione e di definizione delle priorità nell'ambito della CPC

Dal 2009 le attività della rete CPC rientrano nei piani d'azione annuali sull'applicazione delle norme⁶³. Inizialmente i piani hanno individuato aree di interesse comune, quali gli argomenti delle indagini a tappeto e i temi dei seminari. La relazione biennale del 2012 ha chiaramente evidenziato la necessità di mettere in comune le risorse e di dare priorità alle misure volte a garantire il rispetto della legge. E' stato necessario adottare un'interpretazione comune delle priorità⁶⁴. Nel dicembre 2011 è stato esaminato il processo di pianificazione e di definizione delle priorità. Nel 2013 sono stati individuati e approvati dal comitato CPC cinque settori prioritari⁶⁵, che rappresentano il quadro pluriennale per azioni congiunte per il periodo 2014-2016. Su questa base è stato approvato dal comitato CPC un piano d'azione annuale di applicazione della legislazione.

Questo processo ha consolidato la rete CPC e ha sfruttato al meglio le scarse risorse disponibili. I soggetti interessati partecipanti alla consultazione pubblica hanno tuttavia sottolineato la necessità di ulteriori misure per rafforzare la base di conoscenze necessaria per definire l'ordine delle priorità in materia di rispetto della legislazione⁶⁶. La maggior parte degli interpellati si è dichiarata a favore di azioni coordinate di sorveglianza, di una piattaforma informatica per condividere esperienze e conoscenze e del coinvolgimento delle organizzazioni dei consumatori e dei centri europei dei consumatori nell'identificazione delle tendenze di mercato e delle violazioni delle norme in materia di tutela dei consumatori⁶⁷.

Campo di applicazione legislativo del regolamento CPC

La cooperazione nell'ambito della CPC contempla le direttive, quali recepite nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, e i regolamenti figuranti nell'elenco di cui all'allegato del regolamento CPC. Dal 2007 l'ambito di applicazione di tale allegato è stato esteso gradualmente e alla fine del 2013 conteneva 18 atti legislativi dell'UE in materia di protezione dei consumatori.

In base ai risultati della valutazione, l'ambito di applicazione dell'attuale regolamento CPC è sostanzialmente adeguato⁶⁸. Alcuni settori possono risultare meno importanti per la cooperazione in quanto sono disciplinati da normative settoriali dell'UE e da altri meccanismi e/o organi specifici per la cooperazione a livello dell'UE⁶⁹. Se del

⁶³ Pag. 8 della comunicazione sull'applicazione dell'acquis in materia di protezione dei consumatori (COM(2009) 330 final).

⁶⁴ Pagg.10 e 13 della relazione biennale del 2012.

⁶⁵ Il comitato di cooperazione per la tutela dei consumatori è istituito sulla base degli articoli 19 e 20 del regolamento CPC.

⁶⁶ Pagg. 11-13 e 14-18 della sintesi della consultazione pubblica.

⁶⁷ Pagg. 15-17 della sintesi della consultazione pubblica.

⁶⁸ Pag. 40 della relazione di valutazione esterna del 2012.

⁶⁹ Nel settore delle comunicazioni elettroniche, ad esempio, l'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC), istituito dal regolamento (CE) n. 1211/2009, garantisce un quadro per la cooperazione tra le autorità nazionali di regolamentazione (ANR) e tra queste ultime e la Commissione, al fine di conseguire un'applicazione coerente del quadro normativo dell'Unione europea per le comunicazioni elettroniche affinché consumatori e imprese possano fruire dei vantaggi del mercato unico. Ulteriori meccanismi di applicazione garantiscono la protezione dei diritti dei passeggeri. In particolare, il regolamento (CE) n. 261/2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione e di assistenza ai passeggeri del trasporto aereo, il regolamento (UE) n. 1177/2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per

caso, i modi per garantire il coordinamento e lo scambio di informazioni tra tali reti e la rete CPC vanno esaminati ulteriormente per garantire la coerenza tra le diverse politiche.

In caso di riesame della legislazione pertinente dovrebbero essere presi in considerazione lo sviluppo di futuri metodi e pratiche di vendita e l'adozione o il riesame della legislazione a tutela dei consumatori, soprattutto per far fronte alle sfide poste dalle tecnologie digitali, in particolare a livello di trasparenza dei prezzi.

La banca dati CPC

Il regolamento CPC (articolo 10) impone alla Commissione di mantenere una banca dati elettronica in cui memorizzare ed elaborare le informazioni relative alle segnalazioni e alle richieste di assistenza reciproca. A tal fine, la Commissione ha istituito il sistema CPC (CPCS). Dal 2007 ad oggi il CPCS è stato migliorato per consentire alle autorità CPC di scambiare informazioni e documenti relativi alle richieste di assistenza reciproca. Dalle relazioni biennali e dalle risultanze della valutazione e della consultazione pubblica si evince un certo malcontento nei confronti di tale sistema⁷⁰. Esse sottolineano infatti che la mancanza di uno strumento informatico funzionante costituisce un ostacolo ad un'efficace cooperazione in tale ambito.

7. Intensificazione delle attività comuni e delle attività di cooperazione internazionale nel quadro della CPC

Attività comuni e scambio di funzionari, finanziati dall'UE nell'ambito del programma per la tutela dei consumatori

Dal 2007 le autorità CPC hanno svolto un'ampia gamma di attività comuni, tra cui conferenze online, seminari, misure di sensibilizzazione, progetti di sviluppo di norme comuni, metodologie e tecniche di contrasto e scambio di funzionari, che hanno beneficiato di sovvenzioni del programma UE per la tutela dei consumatori.

Esempi di attività comuni sovvenzionate dal programma per la tutela dei consumatori a partire dal 2007

- *Un progetto comune nel 2010-2011 guidato da Francia e Portogallo, con la partecipazione di dieci Stati membri, finalizzato a migliorare la visibilità della rete CPC. Il progetto si è concluso con l'istituzione di una cellula di comunicazione, con un progetto di protocollo di cooperazione tra le autorità competenti e i rappresentanti dei centri europei dei consumatori⁷¹ e con la pubblicazione della newsletter della rete CPC.*
- *Nel 2012 nove Stati membri hanno preso parte al progetto comune coordinato dalla Lettonia e incentrato sulle questioni concernenti l'applicazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori.*
- *"Building a European Internet Enforcement Capability" (Sviluppo di una capacità di applicazione della legge tramite Internet in Europa), un progetto del 2010-2011 con le relative azioni di follow-up (2012-2013), guidato dal Regno Unito, cui hanno preso parte undici Stati membri. L'obiettivo di tale progetto consisteva*

vie navigabili interne e il regolamento (UE) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus hanno istituito meccanismi di controllo che coinvolgono gli organismi di applicazione nazionali designati e che riguardano sia le infrazioni transfrontaliere che quelle nazionali.

⁷⁰ Pagg. 89-90 della valutazione esterna del 2012, pagg. iii e 51-52 della sintesi della consultazione pubblica.

⁷¹ http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_it.htm

nel migliorare la capacità della rete CPC di utilizzare Internet per svolgere attività di indagine e di applicazione della legge e di consentire la condivisione tra le autorità preposte a garantire il rispetto della legislazione di conoscenze in merito ai recenti sviluppi giuridici e alle sfide poste dalle tecnologie dei siti web. Al seguito del progetto hanno partecipato quindici Stati membri con l'istituzione di una formazione in materia di indagini online quale risorsa a lungo termine per coloro che svolgono le loro indagini su Internet. Grazie a tale progetto è stata inoltre istituita una banca dati comune della giurisprudenza in tema di commercio elettronico.

Le ultime due azioni comuni hanno portato alla costituzione, nell'aprile 2014, di un gruppo permanente "e-enforcement" a potenziamento delle capacità della rete CPC di garantire il rispetto della legislazione tramite mezzi elettronici. Il gruppo dovrà riunire le proprie competenze per aiutare la rete CPC ad individuare le nuove minacce online per i consumatori e per rendere più mirate le sue azioni di esecuzione online. Essa aiuterà le autorità nazionali nella realizzazione delle indagini online tramite formazioni e strumenti all'avanguardia. Nel 2014 il gruppo è guidato da Regno Unito e Slovacchia e vi partecipano dodici Stati membri. Un nuovo progetto comune CPC di indagini su Internet, che si svolgerà tra il 2014 e il 2015 sotto la guida della Spagna, contribuirà allo sviluppo di materiale formativo; la Spagna ospiterà seminari che aiuteranno quattordici partner del progetto a realizzare mini-indagini a tappeto.

Nell'ambito di tali attività le autorità preposte a garantire il rispetto della legislazione hanno potuto condividere costantemente pratiche esemplari, rafforzando in tal modo l'intesa e la fiducia reciproca tra i diversi attori. Un ulteriore sviluppo di queste attività è possibile, purché siano semplificate le procedure amministrative per il loro finanziamento, spesso indicato dalle autorità nazionali come un ostacolo all'espansione di tali attività.

Cooperazione internazionale per garantire il rispetto dei diritti dei consumatori

L'evoluzione della tecnologia e dei modelli di consumo delle famiglie verso un maggior ricorso agli acquisti online su scala mondiale ha rafforzato la necessità di scoraggiare i commercianti disonesti dei paesi terzi e di far rispettare i diritti dei consumatori al di fuori del SEE.

Il regolamento CPC stabilisce che l'Unione "*collabora con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti nei settori di cui al presente regolamento per migliorare la protezione degli interessi economici dei consumatori*". Inoltre, l'Unione può aspirare ad una cooperazione più strutturata con i paesi terzi per garantire il rispetto della legislazione sulla base di accordi internazionali.

Le autorità competenti nell'ambito della rete CPC collaborano inoltre su base regolare in sede di International Consumer Protection Enforcement Network (ICPEN) e di OCSE o su base bilaterale con i paesi terzi considerati tra i partner principali sul fronte della cooperazione intesa a garantire il rispetto della legislazione, quali ad esempio gli USA. Questa cooperazione riveste un'importanza decisiva ai fini della politica dei consumatori e potrebbe essere particolarmente utile, ad esempio, in materia di protezione dei dati.

Rete internazionale per la tutela dei consumatori e l'applicazione della legislazione (International Consumer Protection and Enforcement Network -ICPEN)

L'ICPEN è una rete informale internazionale composta dalle autorità preposte alla protezione dei consumatori di oltre 50 paesi, che mira a prevenire le violazioni transfrontaliere della legislazione in materia di tutela dei consumatori oltre i confini dell'Europa e a creare mercati equi per i consumatori. Conferenze, gruppi di lavoro e conferenze telefoniche organizzate su base regolare consentono un intenso scambio di esperienze tra le autorità partecipanti.

La Commissione assicura il collegamento tra i membri dell'ICPEN e la CPC. La rete CPC ha accolto con favore l'iniziativa della Commissione di fungere da elemento di collegamento e di collaborare in modo proattivo in determinate attività congiunte dell'ICPEN.

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE)

La Commissione europea partecipa al Comitato OCSE per la politica dei consumatori in qualità di osservatore a fianco degli Stati membri dell'UE.

Cooperazione con la Federal Trade Commission statunitense (FTC)

In un contesto di flussi commerciali molto intensi e di un interesse convergente nella lotta contro le pratiche illecite lesive degli interessi dei consumatori ai due lati dell'Atlantico, la rete CPC ha individuato negli Stati Uniti, in particolare nella Federal Trade Commission (FTC)⁷², uno dei principali partner commerciali internazionali. Fino a quando non sarà disponibile un quadro basato su un accordo internazionale, la rete CPC e l'FTC statunitense cooperano su base informale. Ad esempio, nell'aprile 2013 è stato organizzato un seminario congiunto tra la CPC e le autorità di vigilanza dell'FTC che ha comportato un proficuo scambio di informazioni e di consulenze su casi concreti, quale il problema delle pratiche ingannevoli negli acquisti in-app.

8. Conclusioni e prospettive future

Negli ultimi sette anni il regolamento CPC ha fornito mezzi efficaci per salvaguardare gli interessi collettivi dei consumatori in tutta l'UE. Ciò ha portato a un maggiore rispetto del diritto dei consumatori dell'UE in molti settori coperti dalle indagini a tappeto a beneficio dei consumatori e delle imprese. Dalle strategie di attuazione congiunte nell'ambito della CPC è emerso che i problemi legati al consumo che insorgono simultaneamente in più Stati membri possono essere affrontati al meglio tramite uno stretto coordinamento e l'azione comune di tutti gli Stati membri.

Nel mondo digitale in rapido sviluppo è necessario attuare una cooperazione flessibile e moderna nell'ambito della CPC in grado di reagire celermente alle nuove sfide concernenti l'applicazione della legge, al fine di contenere le perdite subite dai consumatori e di garantire parità di condizioni per le imprese nel mercato unico. Una migliore e più coerente applicazione delle norme a tutela dei consumatori dovrebbe contribuire a migliorare la trasparenza del mercato e a ridurre i costi di adeguamento alla legislazione per le imprese che operano in un contesto transfrontaliero, stimolando la concorrenza e l'innovazione e contribuendo in misura rilevante alla crescita.

Un miglior meccanismo di cooperazione a livello dell'UE può rispondere in maniera rapida ed efficiente in termini di costi alle violazioni delle norme dell'UE a tutela dei consumatori che interessino più Stati membri. Ciò assume particolare importanza in un'ottica di future limitazioni delle risorse e di riduzione degli oneri amministrativi. Una maggiore cooperazione amministrativa, la riduzione dei ritardi nell'attuazione della legge e, in ultima analisi, un migliore funzionamento dei mercati dovrebbero essere elementi utili per la governance degli Stati membri nonché dell'intera UE.

La Commissione sta effettuando valutazioni d'impatto al fine di determinare il modo migliore per attuare la cooperazione CPC a vantaggio degli Stati membri e per permettere a tutti i soggetti interessati di avere un ritorno positivo. In sede di valutazione sarà esaminata l'intera gamma di opzioni disponibili per affrontare le sfide che si porranno in futuro a livello di applicazione della legge, opzioni che vanno dal mantenimento del quadro attuale all'introduzione di una nuova legislazione, e saranno create le basi necessarie alla Commissione per decidere in merito alla soluzione strategica più efficace.

⁷² I negoziati per la conclusione di un accordo internazionale al riguardo sono stati sospesi di comune accordo dal 2012 a causa dei processi in atto che potrebbero incidere sulle esigenze di entrambe le parti per quanto riguarda gli accordi di cooperazione.