

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Un quadro giuridico per la politica dei consumatori*

(2006/C 185/13)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 febbraio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: *Un quadro giuridico per la politica dei consumatori*

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 marzo 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEGADO LIZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 20 aprile 2006, nel corso della 426a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 45 voti favorevoli, 26 voti contrari e 2 astensioni.

1. Sintesi

1.1 In ogni comunità di diritto, la politica che quest'ultima intende condurre deve fondarsi su una base giuridica che definisca i limiti posti alla competenza di tale comunità e i parametri della sua azione. L'Unione europea è una comunità di diritto che deve rispondere a questa esigenza.

1.2 Perché sia adeguata, operativa ed efficace, una base giuridica deve essere chiara, precisa e autonoma, deve contenere gli obiettivi, i principi fondatori e i criteri di attuazione della politica che tale comunità di diritto intende perseguire, e deve coprire tutti gli ambiti della politica per la quale è stata concepita.

1.3 Con l'adozione del Trattato di Maastricht l'articolo 129 A è assunto a nuova base giuridica degli interventi dell'Unione europea in materia di politica di protezione dei consumatori. Ben presto, però, esso è stato giudicato inadeguato a fungere da fondamento per lo sviluppo di una politica a pieno titolo in tale ambito.

1.4 La mancata applicazione di tale base giuridica nel corso degli anni ne ha confermato le carenze sul piano dell'adeguatezza e dell'efficacia per la promozione di un'autentica politica di protezione degli interessi dei consumatori a livello comunitario.

1.5 Le modifiche introdotte dal nuovo articolo 153 del Trattato di Amsterdam non sono state in grado di ovviare alle debolezze denunciate e nemmeno i testi proposti in vista dell'adozione della Costituzione europea hanno affrontato tali questioni.

1.6 La politica dei consumatori è chiaramente una delle politiche più vicine ai cittadini europei. Essa può influenzare in larga misura la loro adesione all'ideale europeo, purché risponda ai loro bisogni e alle loro ispirazioni, il che non si è sempre verificato⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Il CESE ha evidenziato tale dato di fatto nel parere sul tema *La politica dei consumatori dopo l'allargamento dell'UE* (GU C 221 dell'8.9.2005) e il Parlamento lo ha anch'esso riconosciuto nella relazione *La promozione e la tutela degli interessi dei consumatori nei nuovi Stati membri* (relatore: Henrik Dam KRISTENSEN, PE 359.904/02-00). Di tale aspetto si potrebbe tenere meglio conto tramite lo sviluppo complementare di approcci di autoregolamentazione e di coregolamentazione e di modalità alternative di composizione delle controversie.

1.7 Gli orientamenti della Commissione in materia di politica di protezione dei consumatori⁽²⁾ confermano purtroppo un degrado preoccupante della protezione e della promozione degli interessi dei consumatori. Tale carenza rafforza il bisogno e la necessità urgente di una riflessione sulla base giuridica contenuta dal Trattato in materia.

1.8 Di questo tenore è la riflessione sviluppata nel presente parere. Essa conduce il Comitato a constatare che, al di là dell'indispensabile volontà politica di far progredire la politica di protezione degli interessi dei consumatori nel senso di una maggiore promozione della loro partecipazione e della protezione dei loro interessi in tutti gli ambiti delle politiche comunitarie, è anche necessario procedere a uno studio di fondo sulla rifusione del quadro giuridico per dare un fondamento solido alla politica di protezione di tali interessi.

1.9 Grazie anche ai molti contributi di numerosi giuristi europei la cui competenza in materia è ampiamente riconosciuta, il Comitato può concludere le proprie riflessioni proponendo una nuova base giuridica per la politica dei consumatori, base che potrebbe contribuire in modo decisivo al miglioramento, alla semplificazione o addirittura alla riduzione della regolamentazione. Il CESE raccomanda quindi alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri di fare in modo che una tale proposta venga presa in considerazione nella prospettiva di una prossima revisione del testo del Trattato.

2. Introduzione — Obiettivo del parere d'iniziativa

2.1 Il Comitato ha deciso di elaborare il presente parere d'iniziativa allo scopo di promuovere una riflessione approfondita in merito alla base giuridica da scegliere per la politica dei consumatori a livello europeo (cioè l'articolo 153 del Trattato), mettendola in relazione sia con il testo costituzionale sottoposto ai diversi Stati membri che con il diritto derivato. Il Comitato si è anche impegnato a far partecipare a tale riflessione i rappresentanti delle parti interessate e gli specialisti in materia di diritto comunitario dei consumatori.

⁽²⁾ Ciò è ben evidenziato nella nuova direttiva 2005/29/CE dell'11.5.2005 (GU L 149 dell'11.6.2005) relativa alle pratiche commerciali sleali, nel programma d'azione comunitario nel settore della salute e della tutela dei consumatori (2007/2013) (COM(2005) 115 def.) e nella proposta ritirata di regolamento sulla promozione delle vendite nel mercato interno (COM(2005) 462 def. del 27.9.2005).

2.1.1 In molti hanno convenuto che le carenze legate all'attuale formulazione dell'articolo 153 sono all'origine della mancata utilizzazione, nella pratica, di tale articolo come base giuridica del diritto derivato in materia di promozione dei diritti e degli interessi dei consumatori e in materia di sviluppo della politica dei consumatori nell'Unione. Quest'ultima avrebbe tutto da guadagnare da una base giuridica appropriata, funzionale ed efficace.

2.2 Le istituzioni europee in generale e le organizzazioni della società civile, le associazioni dei consumatori e gli interlocutori sociali in particolare sarebbero sicuramente i primi a trarre beneficio dal miglioramento della base giuridica della politica dei consumatori nel Trattato.

2.2.1 Il Comitato, quale sede istituzionale che rappresenta la società civile organizzata, è stato giudicato il luogo più appropriato per condurre a buon fine questo compito in uno spirito improntato al dialogo tra gli interlocutori sociali e con il sostegno degli esperti universitari in materia.

2.2.2 A giudizio del Comitato, la politica dei consumatori figura tra le politiche più vicine ai cittadini europei; di conseguenza essa può e deve influenzare in modo significativo la loro adesione all'ideale europeo, purché esso risponda alle loro esigenze e aspirazioni.

2.2.3 Il 14 ottobre 2005 il Comitato ha tenuto un'audizione alla quale hanno partecipato molti di coloro che avevano risposto favorevolmente al questionario preparato a tal fine. Le opinioni e i suggerimenti raccolti hanno consentito di dare una base solida al presente parere, e il Comitato ringrazia vivamente tutti coloro che ne hanno permesso l'elaborazione⁽³⁾.

3. La problematica: una base giuridica per la politica dei consumatori

3.1 L'attuale base giuridica per la politica di difesa dei consumatori figura all'articolo 153 del Trattato CE (Titolo XIV — Protezione dei consumatori), il quale recita:

«1. Al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare loro un livello elevato di protezione, la Comunità contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi

⁽³⁾ All'audizione del 14 ottobre 2005 erano presenti: Carlos Almaraz (UNICE), Prof. Thierry Bourgoignie (Università del Québec, Montreal), Nuria Rodríguez (Ufficio europeo delle unioni di consumatori - BEUC), Denis Labatut e Kalliopi Spyridaki (Unione dei gruppi di commercianti dettaglianti indipendenti dell'Europa - UGAL), Jon-Andreas Lange (*Forbrukerradet* - Consiglio norvegese dei consumatori), William Vidonja (CEA), Patrick von Braunmühl (*Verbraucherzentrale Bundesverband - VZBV*) e Hubert J.J. van Breemen (VNO NVW).

Sono inoltre giunti commenti scritti, in risposta al questionario indirizzato ad alcune decine di giuristi e di accademici in tutta Europa, dai seguenti esperti e organismi: prof. Thierry Bourgoignie (Università del Québec, Montreal), prof. Jean Calais-Auloy (Facoltà di diritto e scienze economiche dell'Università di Montpellier), Stephen Crampton (*Which?*), prof. Mário Frota (*Associação Portuguesa de Direito do Consumo - ADPC*), Cornelia Kutterer (Ufficio europeo delle unioni di consumatori - BEUC), Jon-Andreas Lange (*Forbrukerradet* - Consiglio norvegese dei consumatori), René-Claude Mäder (*Consummation, Logement et Cadre de Vie - CLCV*), prof. Stephen Weatherill (ECLG), prof. Hans Micklitz (*Institut für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht* e Università di Bamberg), Gaëlle Patetta (UFC-Que Choisir?), prof. Norbert Reich (Facoltà di diritto dell'Università di Brema), UNICE e *Euro Commerce*.

economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi.

2. Nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività comunitarie sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori.
3. La Comunità contribuisce al conseguimento degli obiettivi di cui al paragrafo 1 mediante:
 - a) misure adottate a norma dell'articolo 95 nel quadro della realizzazione del mercato interno;
 - b) misure di sostegno, di integrazione e di controllo della politica svolta dagli Stati membri.
4. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adotta le misure di cui al paragrafo 3, lettera b).
5. Le misure adottate a norma del paragrafo 4 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere o di introdurre misure di protezione più rigorose. Tali misure devono essere compatibili con il presente Trattato. Esse sono notificate alla Commissione⁽⁴⁾.

3.2 Per essere elevata al rango di materia di competenza dell'Unione, la protezione dei consumatori deve necessariamente formare oggetto di una disposizione specifica del Trattato: ciò in applicazione dell'articolo 5 dello stesso Trattato, che, nella versione consolidata, recita:

«Il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia e la Corte dei conti esercitano le loro attribuzioni alle condizioni e ai fini previsti, da un lato, dalle disposizioni dei Trattati che istituiscono le Comunità europee, nonché dalle disposizioni dei successivi Trattati e atti recanti modifiche o integrazioni delle stesse e, dall'altro, dalle altre disposizioni del presente Trattato».

3.3 L'importanza di tale regola, in base alla quale gli Stati hanno il potere di definire la propria competenza, merita di essere sottolineata, dato che una formulazione lacunosa, imprecisa o contraddittoria può portare a invalidare le regole successivamente adottate dalle istituzioni europee in virtù di tale Trattato.

⁽⁴⁾ Oltre che sull'articolo precitato, la politica dei consumatori si basa anche su altre disposizioni del Trattato sull'Unione europea (in appresso denominato «Trattato UE»), prime tra tutte il preambolo in cui i capi di Stato e di governo si dichiarano «determinati a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e decisi ad istituire una cittadinanza comune ai cittadini dei loro paesi», nonché sulle disposizioni di cui agli articoli 2 e 6 del suddetto Trattato UE e agli articoli 2; 3, paragrafo 1, lettera t); 17, paragrafo 2; 33, paragrafo 1, lettera e); 34, paragrafo 2, secondo comma; 75, paragrafo 3, secondo comma; 81, paragrafo 3; e 87, paragrafo 2, lettera a), del Trattato CE nella versione modificata dal Trattato di Nizza.

3.4 È opportuno segnalare a questo punto come, nella sentenza del 5 ottobre 2000, la Corte di giustizia delle Comunità europee abbia ricordato che un atto adottato sulla base dell'articolo 100 A (oggi articolo 95) del Trattato deve avere effettivamente per oggetto il miglioramento delle condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno. La Corte ricorda che, se la semplice constatazione di disparità tra le normative nazionali e il rischio astratto di ostacoli alle libertà fondamentali o di distorsioni della concorrenza fossero sufficienti a giustificare la scelta dell'articolo 100 A come base giuridica, il controllo giurisdizionale del rispetto del fondamento giuridico potrebbe essere privato di ogni efficacia (5).

3.5 Questa esigenza di una base giuridica chiara, e pertanto suscettibile di controllo in una prospettiva internazionale, rappresenta altresì sul piano politico un segnale costituzionale incontestabile del bisogno di una politica di protezione dei consumatori. Giova a tale proposito ricordare come l'Atto unico europeo del 17 e 28 febbraio 1986 abbia parzialmente rimediato alla lacuna che presentava il Trattato di Roma, introducendo un titolo specifico sull'ambiente costituito dagli articoli 130 R, 130 S e 130 T (attuali articoli 174-176). Gli obiettivi perseguiti dall'articolo 175 e i criteri definiti da questo stesso testo per l'elaborazione dell'azione della Comunità in materia ambientale hanno manifestamente favorito l'emergere di un corpus efficace di norme in materia.

3.5.1 A tale proposito, la lettura comparata degli attuali articoli 175 e 153 del Trattato mostra in modo evidente che la qualità stessa della base giuridica è determinante per gli interventi successivi. In materia ambientale, gli obiettivi sono enunciati con chiarezza e precisione.

L'articolo 175 definisce inoltre i principi fondatori degli interventi della Comunità in tale ambito.

Infine, i parametri tecnici di cui all'articolo 175, paragrafo 3, contribuiscono anch'essi a un'applicazione razionale e utile della politica in materia ambientale.

3.5.2 Nella misura in cui il legislatore comunitario dispone di un potere discrezionale sull'adeguatezza delle misure che intende adottare, è evidente che la qualità della base giuridica è un fattore determinante in quanto riduce le ipotesi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale (6).

4. L'articolo 153 costituisce una base giuridica accettabile su cui fondare la politica comunitaria per i consumatori europei?

4.1 Alla luce di quanto esposto, occorre constatare che l'attuale articolo 153 del Trattato non costituisce più una base giuridica tale da offrire garanzie sufficienti per gli obiettivi di protezione dei consumatori.

4.2 Di conseguenza, il diritto del consumo a livello comunitario si è sviluppato essenzialmente attorno all'articolo 95 del Trattato CE e deve molto all'impulso esercitato dalla realizzazione del mercato interno. La protezione dei consumatori è concepita ovviamente come una politica trasversale e in altri

settori del Trattato esistono riferimenti espliciti alla necessità di tener conto della protezione dei consumatori. Ciononostante, in linea generale si considera che l'articolo 153 nella sua redazione attuale sia insufficiente.

4.3 Si constata altresì che solo in casi eccezionali le misure di protezione e difesa dei consumatori sono state adottate sulla base dell'articolo 153 (o, precedentemente, dell'articolo 129 A).

4.4 Alla critica secondo cui la politica dei consumatori non sarebbe che un elemento accessorio rispetto alle regole che presiedono allo sviluppo del mercato interno, vanno aggiunte le conclusioni formulate dalla Corte di giustizia nella sentenza del 5 ottobre 2000 (7) e ricordate sopra. L'elemento d'incertezza legato proprio a questa giurisprudenza può portare a mettere in dubbio, specie sollevando questioni pregiudiziali, la base giuridica stessa di talune direttive adottate nel campo della protezione dei consumatori (garanzia, vendite a domicilio, ecc.).

4.5 Inoltre, il testo attualmente in vigore definisce un criterio specifico come il «livello elevato di protezione dei consumatori». Tale livello, secondo la definizione di cui all'articolo 153, non porta necessariamente a cercare negli Stati membri il sistema giuridico che offra le maggiori garanzie. Il paragrafo 5 dello stesso articolo, infatti, consente in questo caso di mantenere misure di protezione più rigorose, purché compatibili con il Trattato.

4.5.1 Peraltro, non è affatto facile stabilire che cosa si intenda per livello elevato di protezione. Al riguardo l'articolo 153 non prevede alcun parametro di valutazione, il che può portare a difficoltà interpretative.

4.6 Sembra ormai chiaro che la base giuridica debba essere rivista alla luce delle riflessioni che seguono.

4.6.1 La politica di protezione dei consumatori deve figurare tra le competenze proprie dell'Unione e non essere complementare rispetto alla politica condotta dagli Stati membri. È infatti paradossale considerare la protezione dei consumatori di competenza degli Stati membri, quando si afferma che essa può contribuire a migliorare il mercato interno.

4.6.2 La salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori sono presentati come ambiti nei quali l'Unione deve apportare il proprio contributo, ma in realtà andrebbero visti come obiettivi che meritano sicuramente di essere ampliati. Per esempio, gli interessi economici dei consumatori sono gli unici a dover essere presi in considerazione? Esiste una chiara contraddizione tra la promozione di tali interessi e il contributo alla loro protezione.

4.6.3 Il diritto all'informazione, il diritto all'istruzione e il diritto all'organizzazione per tutelare questi interessi sono principi che sarebbe necessario riconoscere come regole fondamentali per la politica dell'Unione.

4.6.4 I criteri di cui tener conto per determinare il livello elevato di protezione non sono stati definiti, ed è il Trattato stesso a doverli menzionare.

(5) CGCE, 5 ottobre 2000, Repubblica federale di Germania contro Parlamento e Consiglio, causa C-376/98, Racc., I-8149, cfr. in particolare i punti 76-89.

(6) Al riguardo, cfr. CGCE, 20 ottobre 1977, S.A. Roquette Frères contro Stato francese, causa 29/77, Racc. pag. 1835.

(7) Causa C-376/98. Repubblica federale di Germania contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea.

4.6.5 Una riflessione su una base giuridica autonoma per la protezione dei consumatori dovrà tener conto della priorità da attribuire alla politica comunitaria nella sostanza e nella forma. Il principio della doppia sussidiarietà rappresenta evidentemente una restrizione che paralizza a livello sia europeo che nazionale qualsiasi politica di sviluppo della protezione dei consumatori. In tali circostanze, è chiaro che la doppia sussidiarietà di cui all'articolo 153 debba essere abbandonata.

4.6.6 La base giuridica nel Trattato deve anch'essa mirare non solo a proteggere o a difendere il consumatore, ma anche ad assegnargli un ruolo attivo. Il consumatore è un cittadino che, nelle scelte proposte dalla società, deve avere un chiaro diritto di parola ed essere ascoltato.

4.6.7 Infine, si dovrà stabilire se le disposizioni del Trattato in materia di ricorso alla Corte di giustizia non debbano riconoscere anche alle associazioni di consumatori la possibilità di adire la Corte in quanto gruppi rappresentativi direttamente interessati dagli atti adottati dall'Unione europea.

4.6.8 A ciò si aggiunga che il testo, nella sua formulazione attuale, si fonda su una concezione restrittiva della protezione dei consumatori e incentrata praticamente solo sui vantaggi dell'informazione.

5. Obiettivi, principi e criteri per la definizione di una base giuridica per la politica dei consumatori

5.1 Quali sono i criteri che, in linea generale, devono determinare la qualità di una base giuridica in un Trattato?

Dagli elementi esposti in precedenza emerge che la base giuridica deve:

- essere chiara e precisa,
- indicare gli obiettivi da perseguire nel quadro della politica definita, i principi fondatori di questa politica e i criteri di attuazione,
- essere autonoma.

Queste diverse caratteristiche sono essenziali per tentare di ovviare alle difficoltà enunciate sopra.

5.2 Esistono altre questioni secondarie di cui si può tener conto al fine di perfezionare la base giuridica, ad esempio le opzioni sul grado di armonizzazione da perseguire. La Commissione, in particolare, sostiene una politica di armonizzazione massima o completa. Bisogna però che il livello di protezione scelto sia effettivamente elevato, giacché in caso contrario l'armonizzazione massima o totale rischia di svilupparsi a scapito degli interessi dei consumatori.

5.3 Il testo proposto tende a modificare l'articolo 3, paragrafo 1, lettera t), del Trattato indicando chiaramente, tra gli obiettivi perseguiti dalle istituzioni, la politica di promozione e di protezione degli interessi dei consumatori.

5.4 Nella formulazione proposta l'articolo 153 si compone di tre parti.

5.4.1 Esso contiene un elenco degli obiettivi perseguiti dall'Unione nell'ambito della politica dei consumatori. Si tratta di obiettivi ormai consueti, ma di cui occorre sottolineare alcune particolarità:

- la promozione dei diritti all'informazione, all'educazione, alla partecipazione e all'organizzazione per la difesa e la rappresentanza degli interessi dei consumatori, specie mediante il riconoscimento dei diritti individuali e collettivi in tale ambito, costituisce un'innovazione. È un chiaro segno che si devono sì mettere a punto meccanismi di ricorso collettivo, ma al tempo stesso trovando il modo di coinvolgere collettivamente i consumatori nell'elaborazione delle regole che li riguardano,
- la protezione della salute e della sicurezza dei consumatori è senz'altro un tema tradizionale che deve essere riaffermato come uno degli obiettivi perseguiti dal Trattato,
- infine, la promozione degli interessi giuridici, economici, sociali e culturali dei consumatori costituisce evidentemente un elemento nuovo. Essa riconosce infatti il consumatore come attore della società e non come semplice utilizzatore dei prodotti e dei servizi. È in base al riconoscimento di tale promozione che si possono elaborare ad esempio delle politiche di sviluppo sostenibile. Altrettanto dicasi per una politica che associ strettamente la promozione degli interessi dei consumatori al necessario rispetto per l'ambiente.

5.4.2 In base alla formulazione dell'articolo 153 possono essere affermati alcuni principi:

- l'azione preventiva,
- l'indennizzo equo,
- lo sviluppo di un consumo sostenibile,
- il principio della responsabilità di chi è all'origine del rischio,
- il principio partecipativo.

Questi cinque principi sono necessari per condurre a buon fine la politica di cui sopra.

5.4.3 Il testo proposto ricorda nei modi consueti che le esigenze accolte qui in una base autonoma non possono essere ignorate neanche al momento di sviluppare altre politiche dell'Unione.

5.4.4 Soprattutto al momento di definire tali misure sarà necessario tenere conto di alcuni parametri. La nozione di livello di protezione elevato si baserà in particolare sui dati socioeconomici disponibili e che permettono di definire esattamente il comportamento dei consumatori di fronte all'acquisto e all'utilizzo dei prodotti e dei servizi commercializzati. Parimenti deve essere affermato il riconoscimento esplicito dei ricorsi collettivi.

5.4.5 L'articolo 153, nella forma proposta, definisce la politica che deve essere seguita dal Consiglio.

Una delle questioni dibattute è quella dell'efficacia diretta delle direttive. La soluzione proposta tende a privilegiare i regolamenti come tecnica di armonizzazione, vanificando il dibattito in corso sull'efficacia delle direttive. Il risultato è la messa a punto di un approccio flessibile che consente di indurre gli Stati membri a prendere posizione quando intendono mantenere o stabilire misure di protezione.

Tale soluzione favorisce l'armonizzazione massima, che viene sottoposta tuttavia a una valutazione caso per caso.

5.4.6 Il testo dell'articolo 153 contiene infine un'innovazione in quanto eleva le associazioni di consumatori al rango di destinatari degli atti comunitari ai sensi dell'articolo 230 del Trattato. In altri termini, gli atti comunitari che ignorano le disposizioni del Trattato possono formare oggetto di un ricorso diretto delle associazioni dinanzi alla Corte di giustizia.

6. Conclusione: proposta di una nuova base giuridica

In base alle precedenti considerazioni, la proposta viene formulata come segue:

Articolo 153

«1. La politica della Comunità nell'ambito del consumo assicura il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- la promozione dei diritti all'informazione, all'educazione, alla partecipazione e all'organizzazione per la difesa e la rappresentanza degli interessi dei consumatori, in particolare mediante il riconoscimento dei diritti individuali e collettivi in tali ambiti,
- la protezione della salute e della sicurezza dei consumatori,
- la promozione degli interessi giuridici, economici, sociali e culturali dei consumatori.

2. La politica della Comunità nell'ambito della protezione dei consumatori mira al livello di protezione più elevato. Essa si fonda sui seguenti principi:

- il principio di azione preventiva,
- il principio di effettiva riparazione dei danni derivanti dalla lesione dei diritti e degli interessi individuali e collettivi dei consumatori,
- il principio della responsabilità di chi è all'origine del rischio,
- il principio di sviluppo di una politica del consumo e della protezione sostenibile,
- il principio di partecipazione dei consumatori mediante istanze rappresentative dei loro interessi all'elaborazione e all'applicazione delle norme.

3. Le esigenze in materia di protezione dei consumatori sono integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche della Comunità.

4. Nell'elaborare la sua azione in materia di protezione dei consumatori, la Comunità tiene conto:

- di livelli di protezione elevati riconosciuti ai consumatori all'interno degli Stati membri,

- dei dati socioeconomici disponibili relativi all'acquisto e all'utilizzo dei prodotti e dei servizi commercializzati,
- dell'efficacia dei ricorsi presentati in caso di lesione dei diritti e degli interessi dei consumatori, specie mediante il riconoscimento di azioni di interesse collettivo.

Articolo 153 a

1. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale europeo, adotta le misure necessarie alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1 dell'articolo 153; tali misure formano oggetto di una revisione periodica intesa a garantire che continuino ad assicurare un livello elevato di tutela dei consumatori.

2. Le misure di armonizzazione adottate a norma del paragrafo 1 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere o di introdurre misure di protezione più rigorose. Tali misure devono essere compatibili con il presente Trattato e sono notificate alla Commissione.

3. La Commissione, nei sei mesi successivi alla notifica di cui al paragrafo 2, decide sull'eventuale rigetto della misura nazionale, indicando in particolare se quest'ultima rappresenti un ostacolo al funzionamento del mercato interno. In assenza di una decisione entro tale termine, la misura si considera accolta, salvo il caso in cui la complessità della materia esiga una proroga del termine fino al massimo di un anno, nel cui caso lo Stato membro ne riceve notifica entro il primo termine di sei mesi.

4. La Commissione assicura, in stretta cooperazione con gli Stati membri, l'applicazione effettiva delle misure adottate per la promozione dei diritti e degli interessi dei consumatori. In particolare gli Stati membri sono tenuti ad adottare le disposizioni necessarie per:

- a) definire e applicare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in caso di violazione delle misure che impongono obblighi o divieti per la protezione dei consumatori;
- b) far cessare tali violazioni;
- c) prevedere procedure giudiziarie e non giudiziarie semplificate per la prevenzione e la riparazione delle violazioni dei diritti e degli interessi dei consumatori e un giusto risarcimento dei danni subiti.

5. Le associazioni di consumatori debitamente riconosciute secondo il diritto interno degli Stati membri o dalla Commissione europea sono considerate destinatarie, ai sensi dell'articolo 230, delle misure adottate in applicazione del presente articolo e dell'articolo 153.»

Bruxelles, 20 aprile 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

ALLEGATO I

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Qui di seguito si riportano gli emendamenti che, pur essendo stati respinti durante il dibattito, hanno però ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Punto 1.3

Sopprimere l'intero punto.

Motivazione

Il punto 1.3 contiene il giudizio severo secondo cui l'articolo 129 A del Trattato di Maastricht sarebbe stato ben presto «giudicato inadeguato a fungere da fondamento per lo sviluppo di una politica a pieno titolo in tale ambito». Si tratta di una critica grave e non suffragata da prove.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 23

Voti contrari: 39

Astensioni: 5

Punto 1.4

Sopprimere l'intero punto.

Motivazione

Il punto 1.4 contiene il giudizio severo secondo cui «la mancata applicazione di tale base giuridica nel corso degli anni ne ha confermato le carenze sul piano dell'adeguatezza e dell'efficacia per la promozione di un'autentica politica di protezione degli interessi dei consumatori a livello comunitario». Si tratta di una critica grave e non suffragata da prove.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 23

Voti contrari: 39

Astensioni: 5

Punto 1.5

Sopprimere l'intero punto.

Motivazione

Il punto 1.5 contiene il giudizio severo secondo cui «le modifiche introdotte dal nuovo articolo 153 del Trattato di Amsterdam non sono state in grado di ovviare alle debolezze denunciate e nemmeno i testi proposti in vista dell'adozione della Costituzione europea hanno affrontato tali questioni». Si tratta di una critica grave e non suffragata da prove.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 23

Voti contrari: 39

Astensioni: 5

Punto 4.6.1

Sopprimere l'intero punto.

Motivazione

Il punto auspica che la politica dei consumatori diventi una competenza dell'UE, ma ciò renderebbe impossibile avere norme migliori per i consumatori negli Stati membri.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 26

Voti contrari: 35

Astensioni: 8

Punto 4.6.7

Sopprimere l'intero punto.

Motivazione

Non è opportuno consentire alle associazioni di consumatori di adire la Corte di giustizia. In tal caso, infatti, qualsiasi associazione che tutela degli interessi potrebbe rivendicare il diritto di adirla a nome dei propri membri e un siffatto diritto potrebbe condurre a situazioni inaccettabili (come avviene negli Stati Uniti, dove è possibile esercitare le cosiddette *class actions*, azioni legali di categoria).

Esito della votazione

Voti favorevoli: 30

Voti contrari: 38

Astensioni: 4

Punto 5.4.1, primo trattino

Modificare come segue:

- la promozione dei diritti all'informazione, all'educazione, alla partecipazione e all'organizzazione per la difesa e la rappresentanza degli interessi dei consumatori, specie mediante il riconoscimento dei diritti individuali e collettivi in tale ambito costituisce un'innovazione. È un chiaro segno che si ~~devono sì mettere a punto meccanismi di ricorso collettivo, ma al tempo stesso trovando~~ deve trovare il modo di coinvolgere collettivamente i consumatori nell'elaborazione delle regole che li riguardano,

Motivazione

Non è opportuno consentire alle associazioni di consumatori di adire la Corte di giustizia. In tal caso, infatti, qualsiasi associazione che tutela degli interessi potrebbe rivendicare il diritto di adirla a nome dei propri membri e un siffatto diritto potrebbe condurre a situazioni inaccettabili (come avviene negli Stati Uniti, dove è possibile esercitare le cosiddette *class actions*, azioni legali di categoria).

Esito della votazione

Voti favorevoli: 30

Voti contrari: 40

Astensioni: 3

Punto 5.4.4

Modificare come segue:

- 5.4.4 Soprattutto al momento di definire tali misure sarà necessario tenere conto di alcuni parametri. La nozione di livello di protezione elevato si baserà in particolare sui dati socioeconomici disponibili e che permettono di definire esattamente il comportamento dei consumatori di fronte all'acquisto e all'utilizzo dei prodotti e dei servizi commercializzati. ~~Parimenti deve essere affermato il riconoscimento esplicito dei ricorsi collettivi.~~

Motivazione

Non è opportuno consentire alle associazioni di consumatori di adire la Corte di giustizia. In tal caso, infatti, qualsiasi associazione che tutela degli interessi potrebbe rivendicare il diritto di adirla a nome dei propri membri e un siffatto diritto potrebbe condurre a situazioni inaccettabili (come avviene negli Stati Uniti, dove è possibile esercitare le cosiddette *class actions*, azioni legali di categoria).

Esito della votazione

Voti favorevoli: 27

Voti contrari: 42

Astensioni: 4

Punto 5.4.6

Sopprimere l'intero punto.

Motivazione

Non è opportuno consentire alle associazioni di consumatori di adire la Corte di giustizia. In tal caso, infatti, qualsiasi associazione che tutela degli interessi potrebbe rivendicare il diritto di adirla a nome dei propri membri e un siffatto diritto potrebbe condurre a situazioni inaccettabili (come avviene negli Stati Uniti, dove è possibile esercitare le cosiddette *class actions*, azioni legali di categoria).

Esito della votazione

Voti favorevoli: 26

Voti contrari: 44

Astensioni: 2

Punto 6

Sopprimere l'intero punto.

Motivazione

Il punto 6 contiene una proposta ambiziosa relativa a una nuova base giuridica per la politica di protezione dei consumatori. Come si è detto in relazione ai punti 1.3, 1.4 e 1.5, il testo del parere non offre prove sufficienti della necessità o del bisogno di emendare il quadro esistente. Il documento risulterebbe di gran lunga più incisivo se, anziché procedere a un'estesa modifica dell'attuale base giuridica, si concentrasse sui motivi reali che giustificano l'adozione in via prioritaria di un nuovo quadro giuridico in una prossima revisione del Trattato.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 23

Voti contrari: 39

Astensioni: 5

Articolo 153

Nel paragrafo 4, sopprimere l'ultimo trattino:

~~dell'efficacia dei ricorsi presentati in caso di lesione dei diritti e degli interessi dei consumatori, specie mediante il riconoscimento di azioni di interesse collettivo.~~

Motivazione

Non è opportuno consentire alle associazioni di consumatori di adire la Corte di giustizia. In tal caso, infatti, qualsiasi associazione che tutela degli interessi potrebbe rivendicare il diritto di adirla a nome dei propri membri e un siffatto diritto potrebbe condurre a situazioni inaccettabili (come avviene negli Stati Uniti, dove è possibile esercitare le cosiddette *class actions*, azioni legali di categoria).

Esito della votazione

Voti favorevoli: 27

Voti contrari: 44

Astensioni: 2

Articolo 153 A

Sopprimere il paragrafo 4.

Motivazione

Il paragrafo in questione intende rendere la politica dei consumatori soggetta alle regole del mercato interno, il che non è conforme al resto del parere.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 27

Voti contrari: 34

Astensioni: 14

*ALLEGATO II***al parere del Comitato economico e sociale europeo**

Pur essendo stato respinto a favore di un emendamento, il seguente brano del parere della sezione specializzata ha ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Articolo 153 A

2. Le misure di armonizzazione assumono in via prioritaria la forma di regolamento.

Esito della votazione:

Voti favorevoli (alla soppressione del paragrafo 2): 31

Voti contrari: 24

Astensioni: 14
