

Bruxelles, 25.5.2016
COM(2016) 284 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Valutazione dell'efficacia del regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e
del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali
responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori ("Regolamento
sulla cooperazione per la tutela dei consumatori")**

Introduzione: contesto economico, politico e giuridico

Per sostenere la crescita economica nell'Unione la Commissione ha fissato, nella strategia per il mercato unico digitale¹ e nella strategia per il mercato unico² adottate nel 2015, l'obiettivo ambizioso di sfruttare il potenziale dei mercati al consumo transfrontalieri, sia quelli online che offline. Come primo passo, la Commissione ha proposto di completare il quadro legislativo dell'Unione colmando le lacune normative ancora esistenti per quanto riguarda i contratti per la fornitura di contenuti digitali e la vendita online di beni³. La Commissione ha avviato iniziative finalizzate a valutare il ruolo delle piattaforme, le restrizioni alle vendite su base geografica e l'incidenza dell'economia collaborativa. Ha inoltre sottolineato la necessità di sostenere la legislazione attraverso un'applicazione efficace e omogenea della stessa, al fine di garantire che le regole del mercato interno producano i benefici economici attesi per l'economia dell'Unione.

I dati dimostrano tuttavia che il rispetto delle norme che tutelano il consumatore resta un problema che incide sulla fiducia dei consumatori e dei professionisti nei mercati transfrontalieri dell'Unione (cfr. il riquadro sottostante).

Dati principali

Danno ai consumatori nelle operazioni transfrontaliere: stime prudenti basate su un campione rappresentativo di cinque comparti online (abbigliamento, prodotti elettronici, servizi ricreativi, credito al consumo e viaggi “tutto compreso”) indicano che il 37% dei professionisti dell'UE che operano online non rispetta la normativa a tutela dei consumatori. Ciò si traduce in un danno per i consumatori di circa 770⁴ milioni di EUR l'anno nei soli comparti esaminati. Si calcola che una cooperazione rafforzata in materia di esecuzione della normativa potrebbe determinare un calo significativo dei casi di mancato rispetto delle norme: l'attività coordinata di verifica e correzione dei siti web (indagini a tappeto o “sweeps”), svolta negli scorsi anni dalle autorità nazionali preposte all'applicazione della legge, ha determinato un aumento dei tassi di rispetto della normativa dal 20%-40% (a seconda dei settori) nella fase iniziale dell'indagine a oltre l'80% a distanza di un anno⁵.

¹ Comunicazione della Commissione “Strategia per il mercato unico digitale in Europa” [COM (2015) 192 final], consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&rid=1>.

² Comunicazione della Commissione “Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese” [COM (2015) 550 final], consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&rid=1>.

³ Il 9 dicembre 2015 la Commissione ha presentato due proposte volte a migliorare la protezione dei consumatori che effettuano acquisti online nell'Unione e ad aiutare le imprese ad espandere le vendite online, http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm.

⁴ Pagina 8 della valutazione d'impatto: questa stima si basa sulla metodologia adottata dal Regno Unito per calcolare il danno economico per i consumatori ed è stata ottenuta tramite la verifica di 2 682 siti di commercio elettronico, effettuata nel 2014 in tutti i paesi dell'UE nei seguenti settori: abbigliamento e articoli sportivi; prodotti elettronici; viaggi “tutto compreso”; servizi ricreativi e cultura; servizi finanziari. In tali settori il tasso medio di mancato rispetto delle norme è risultato pari al 37%; cfr. l'allegato IV della valutazione d'impatto.

⁵ Pagina 42 della valutazione d'impatto: il calo previsto del tasso di mancato rispetto delle norme è plausibile, in quanto le indagini a tappeto svolte nel quadro della cooperazione per la tutela dei consumatori (CPC) hanno dimostrato che interventi coercitivi mirati possono determinare un netto miglioramento del tasso di rispetto della normativa, con un aumento dal 20-40% nella fase di verifica fino ad oltre l'80% dopo un anno di interventi coercitivi; cfr. l'allegato IV della valutazione d'impatto.

La fiducia dei consumatori nelle operazioni transfrontaliere: da un'indagine Eurostat del 2014⁶ risulta che soltanto il 15%⁷ dei consumatori ha acquistato online da altri paesi dell'Unione, mentre il 44% ha effettuato acquisti a livello nazionale. In base all'edizione 2015 del Quadro di valutazione dei mercati al consumo⁸, mentre il 61% dei consumatori dell'UE si sente sicuro acquistando via Internet da un dettagliante ubicato nel medesimo Stato membro, soltanto il 38% si sente sicuro acquistando da un professionista di un altro paese dell'Unione. L'applicazione rafforzata delle norme a livello transfrontaliero e la riduzione del danno per i consumatori aumenterebbero la fiducia di questi ultimi, dando nuovo impulso alle operazioni transfrontaliere di commercio elettronico.

Scarsa propensione a effettuare vendite transfrontaliere online: nel settore del commercio al dettaglio la quota di mercato del commercio elettronico rimane più bassa in Europa che negli USA: nel 2014 era del 7,2%, contro l'11,6% negli USA. Nello stesso anno⁹ soltanto il 12% dei dettaglianti dell'UE vendeva online a consumatori di altri paesi dell'Unione, mentre quelli che vendevano sul mercato nazionale erano il triplo (il 37%)¹⁰.

L'esecuzione del diritto dei consumatori è principalmente di competenza degli Stati membri. Tuttavia soprattutto nell'ambiente digitale, nel quale le operazioni non conoscono confini, le autorità possono contrastare efficacemente le infrazioni alle norme a tutela dei consumatori commesse in un contesto transfrontaliero soltanto attraverso la cooperazione. Il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (regolamento CPC) è stato adottato nel 2004 per creare un quadro di cooperazione formale tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa¹¹, in modo da contrastare pratiche dubbie caratterizzate da una dimensione transfrontaliera.

Nel valutare i mezzi idonei a dare un notevole impulso alla crescita, la strategia per il mercato unico digitale ha evidenziato che *“ai fini della piena efficacia della normativa sul consumo inerente agli acquisti online e digitali è necessario anche garantirne il rispetto con maggiore rapidità, agilità e omogeneità”*. La Commissione si è impegnata a presentare una proposta *“che preciserà e svilupperà le competenze delle autorità di esecuzione e, ai fini di una rilevazione più rapida delle infrazioni, migliorerà il coordinamento delle loro attività di monitoraggio del mercato e dei meccanismi di allerta.”* La strategia per il mercato unico ha sottolineato inoltre l'importanza della cooperazione in materia di esecuzione della normativa per contrastare la discriminazione commerciale ingiustificata basata su criteri geografici: *“[tali misure] devono essere accompagnate da un rafforzamento del rispetto delle norme in ciascuno Stato membro che, come annunciato nella strategia per il mercato unico digitale,*

⁶ Indagine Eurostat sull'utilizzo delle TIC da parte di famiglie e singoli utenti (2014), isoc_ec_ibuy.

⁷ SWD(2015) 181 final, PARTE 2/2, del 21.9.2015, pag. 63,

http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKEwjfsf_rJfMAhUG_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2F europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15_ADD_1_.pdf.docx&usg=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw.

⁸ Il comunicato stampa è consultabile all'indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_en.htm.

⁹ SWD(2015) 181 final, PARTE 2/2, del 21.9.2015, pag. 69,

http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKEwjfsf_rJfMAhUG_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2F europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15_ADD_1_.pdf.docx&usg=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw.

¹⁰ Indagine Eurostat sull'utilizzo delle TIC da parte di famiglie e singoli utenti (2014), isoc_ec_ibuy.

¹¹ Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1). Il regolamento si applica anche al SEE.

deve essere ulteriormente promosso attraverso la riforma del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori”¹².

Le suddette strategie hanno ripreso le valutazioni di cui all’articolo 21 *bis* del regolamento CPC¹³, avviate nel 2012 allo scopo di migliorare il funzionamento del regolamento.

In effetti l’articolo 21 *bis* del regolamento CPC impone alla Commissione di valutare in una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio, a distanza di dieci anni dall’adozione del regolamento, i meccanismi di funzionamento del regolamento stesso, nonché la sua efficacia e il suo allegato. Detto articolo invita la Commissione a formulare, se del caso, una proposta legislativa di modifica del regolamento. A norma del suddetto articolo, la Commissione ha effettuato una valutazione esaustiva del funzionamento del regolamento CPC, i cui esiti sono illustrati nella presente relazione. La valutazione si è articolata in più fasi di analisi: una valutazione esterna (2012)¹⁴, una consultazione pubblica¹⁵ (2013-2014), un vertice dei consumatori dedicato all’esecuzione della normativa svoltosi nel 2013¹⁶, due relazioni biennali nel 2009 e nel 2012 come pure la relazione della Commissione del 2014 sul funzionamento del regolamento CPC¹⁷. Poiché la valutazione ha sottolineato la necessità di migliorare e modernizzare il regolamento CPC, nel 2015 è stata effettuata una valutazione d’impatto dettagliata delle diverse alternative possibili, allo scopo di valutare la necessità di una proposta legislativa di modifica del regolamento.

1. Valutazione dell’efficacia dei meccanismi di funzionamento del regolamento CPC

Il regolamento CPC copre attualmente 20 direttive e regolamenti che fanno parte dell’*acquis* dell’Unione in materia di diritto dei consumatori e del marketing¹⁸. Il regolamento mira a garantire il rispetto di tale normativa, proteggendo gli interessi economici collettivi dei

¹² COM 2015 (550) final, pag. 13.

¹³ Articolo 21 *bis*: “Entro il 31 dicembre 2014, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che valuti l’efficacia e i meccanismi di funzionamento del presente regolamento e vagli approfonditamente l’eventuale inclusione, nell’allegato, di ulteriori normative a tutela degli interessi dei consumatori. La relazione si basa su una valutazione esterna e su un’ampia consultazione di tutte le parti interessate ed è corredata, se del caso, di una proposta legislativa.”

¹⁴ “(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation”, relazione finale presentata dal Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)”, 17 dicembre 2012 (“valutazione”), pag. 120, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

¹⁵ 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), http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/140416_consultation_summary_report_final_en.pdf.

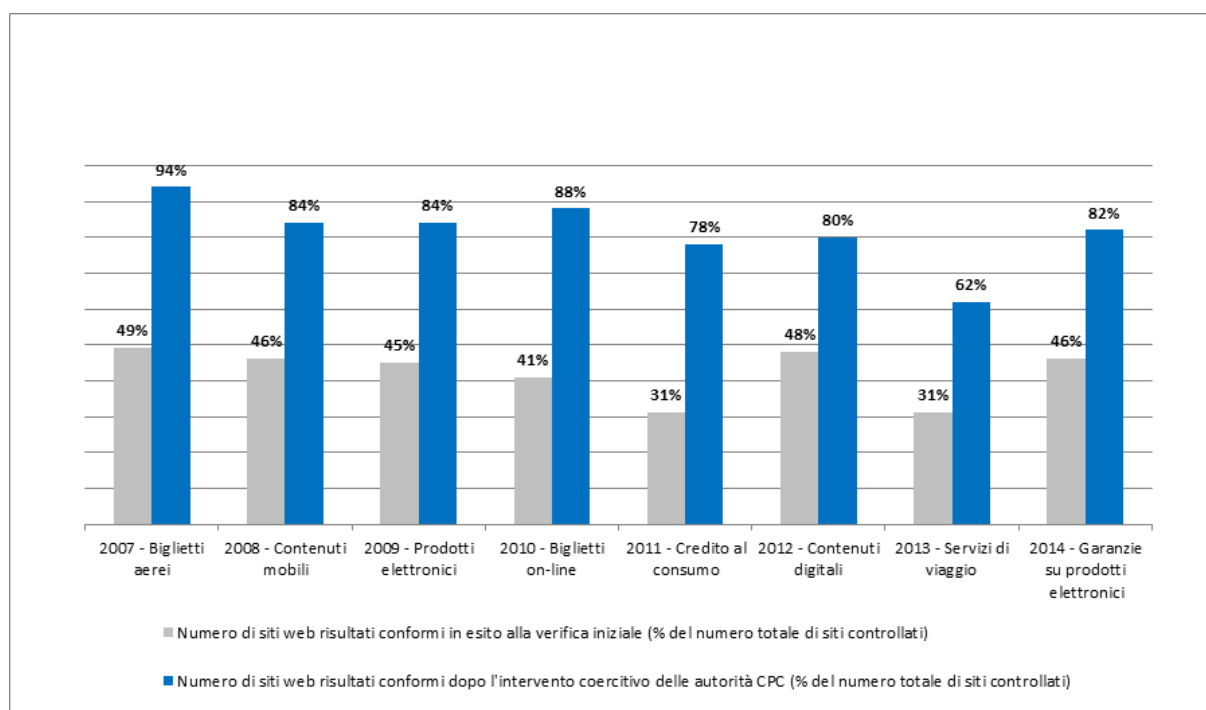
¹⁶ http://ec.europa.eu/consumers/events/ecs_2013/report/Summitconclusions.pdf.

¹⁷ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/140701_commission_report_cpc_reg_it.pdf.

¹⁸ La legislazione cui si applica il regolamento CPC è precisata nell’allegato del regolamento. Tale allegato è aggiornato periodicamente ogniqualvolta entrino in vigore nuovi atti legislativi pertinenti che prevedano come strumento di esecuzione il meccanismo della cooperazione per la tutela dei consumatori. Attualmente l’allegato comprende, tra l’altro, atti legislativi orizzontali in materia di tutela dei consumatori, ad esempio la direttiva concernente le clausole abusive nei contratti e la direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali, che sono attualmente oggetto di riesame da parte della Commissione nel quadro del controllo dell’adeguatezza del diritto dei consumatori dell’UE; l’allegato comprende inoltre strumenti legislativi settoriali che attengono a tematiche quali i servizi finanziari, i diritti dei passeggeri, i contratti di multiproprietà o i viaggi “tutto compreso”. Nell’allegato figura inoltre la legislazione sulla risoluzione alternativa delle controversie.

consumatori e tutelando le imprese che operano nella legalità da quelle dei concorrenti che non rispettano le regole. Il regolamento CPC garantisce il buon funzionamento dei mercati al dettaglio in tutta l'Unione. Stabilisce i meccanismi di funzionamento della cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa, permettendo alle autorità competenti di inoltrare richieste di assistenza reciproca (richieste di informazioni e di misure di esecuzione) e di coordinare gli interventi per contrastare le violazioni del diritto dei consumatori dell'Unione commesse dalle imprese in un contesto transfrontaliero. Tali meccanismi consentono alle autorità di superare i limiti posti dai confini degli ordinamenti nazionali e di affrontare così le pratiche dubbie poste in essere dai professionisti stabiliti nel loro territorio nei casi in cui tali pratiche danneggino i consumatori di altri paesi dell'Unione.

La valutazione ha inoltre esaminato in che misura l'attuazione del regolamento CPC abbia portato allo sviluppo di mezzi efficaci di salvaguardia degli interessi collettivi dei consumatori in tutta l'UE¹⁹. Il regolamento CPC ha stabilito i poteri minimi comuni di cui le autorità nazionali devono disporre e ha consentito a tali autorità di far cessare alcune infrazioni transfrontaliere. Ad esempio dal 2007 sono stati eseguiti controlli su oltre 4 500 siti di commercio elettronico in diversi settori economici al fine di individuare violazioni del diritto dell'Unione e ciò si è tradotto in un maggior rispetto delle norme²⁰.



Nel 2014 è stato compiuto un ulteriore passo avanti nella cooperazione in materia di esecuzione della normativa con l'avvio di azioni coordinate che impongono ai professionisti interessati il divieto di pratiche commerciali sleali in settori di interesse comune in tutta l'UE

¹⁹ “(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation”, relazione finale presentata dal Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)”, 17 dicembre 2012 (“valutazione”), pag. 99, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁰ I risultati di queste indagini a tappeto (“sweeps”) sono consultabili all'indirizzo http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm.

[ad esempio nel settore dell'autonoleggio o dei giochi online che offrono acquisti all'interno di applicazioni ("acquisti in-app")²¹].

La valutazione esterna e la consultazione pubblica, pur giungendo a conclusioni positive per quanto riguarda la pertinenza degli obiettivi del regolamento, hanno individuato alcuni aspetti che ostacolano l'efficienza del regolamento:

- **le autorità responsabili dell'esecuzione della normativa dispongono di poteri minimi insufficienti per una cooperazione efficiente e rapida, soprattutto in ambiente digitale**²². Il regolamento CPC conferisce alle autorità competenti degli Stati membri poteri investigativi ed esecutivi minimi che sono necessari per garantire la cooperazione e per l'applicazione del regolamento²³. Tali poteri sono indispensabili, ad esempio, per la raccolta e lo scambio di prove tra paesi con modalità corrette sul piano giuridico. La valutazione ha esaminato una serie di possibili comportamenti scorretti dei professionisti e ha concluso che tali comportamenti non possono essere affrontati in maniera efficiente nel quadro della CPC attuale²⁴. Le autorità CPC dispongono, in particolare, di poteri limitati per ottenere informazioni sulla reale identità del professionista che si è reso responsabile di una pratica scorretta commessa in ambito digitale²⁵, come anche di poteri limitati per ricorrere all'assistenza di altre autorità (ad esempio la polizia finanziaria) o di terzi (ad esempio i gestori dei registri dei nomi di dominio).
- **Scambio insufficiente di informazioni di mercato**²⁶. Lo sviluppo del commercio elettronico ha reso possibili vaste campagne di marketing capaci di raggiungere immediatamente milioni di consumatori. È dunque necessario che le autorità istituiscano un sistema di raccolta di informazioni molto più rapido di quello necessario ai tempi del commercio che offline e siano in grado di riorganizzare le proprie priorità più velocemente e di operare con maggiore agilità. Secondo la valutazione esterna e la valutazione d'impatto della Commissione, le infrazioni vengono rilevate in ritardo per via del cattivo funzionamento dell'attuale meccanismo di allerta previsto dal regolamento CPC e per via della mancanza di una definizione comune delle priorità²⁷. Ad esempio i messaggi di allerta sono inviati in maniera indiscriminata a tutte le autorità collegate alla banca dati istituita a norma del regolamento CPC, indipendentemente dalla pertinenza o priorità.
- **Limiti del meccanismo nel contrastare le infrazioni che interessano più paesi**²⁸. L'attuale meccanismo di assistenza reciproca previsto dal regolamento CPC (articoli da 6 a 8) è principalmente inteso a contrastare le infrazioni commesse da un professionista

²¹ Cfr. http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/1401222_en.htm e IP/15/5334, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5334_it.htm.

²² Pagina 13 della valutazione d'impatto.

²³ Articolo 4, paragrafo 3: "Ciascuna autorità competente [...] è dotata dei necessari poteri investigativi ed esecutivi per l'applicazione del presente regolamento e li esercita conformemente alla legislazione nazionale".

²⁴ "(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation", relazione finale presentata dal Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)", 17 dicembre 2012 ("valutazione"), pagg. 8, 41, 57 e 99, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁵ "(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation", relazione finale presentata dal Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)", 17 dicembre 2012 ("valutazione"), pag. 61, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁶ Pagina 18 della valutazione d'impatto.

²⁷ "(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation", relazione finale presentata dal Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)", 17 dicembre 2012 ("valutazione"), pagg. 41, 59 e 80. http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁸ Pagine da 16 a 19 e punti 1.3.3, 13.4., 1.3.5, 1.3.6 e 1.3.7 della valutazione d'impatto.

stabilito in un paese ai danni dei consumatori di un altro paese. Lo sviluppo del mercato interno ha tuttavia comportato un'accelerazione dell'internazionalizzazione del commercio al dettaglio, sotto la spinta di aziende di grandi dimensioni le cui controllate locali applicano ovunque le stesse pratiche. Le amministrazioni nazionali devono quindi spesso affrontare infrazioni simili commesse contemporaneamente sui loro mercati²⁹. Il regolamento CPC contiene disposizioni per contrastare tali infrazioni. Esso dispone che le autorità nazionali coordinino il loro intervento in modo da rispondere in maniera coerente e univoca a una medesima infrazione alla normativa dell'Unione (articolo 9 del regolamento CPC³⁰). La valutazione esterna³¹ rileva tuttavia che ciò non consente economie di scala, in quanto ciascuna autorità deve comunque agire da sola, con il risultato di una costosa duplicazione delle attività di contrasto: la relazione sulla valutazione d'impatto calcola che una procedura di coordinamento razionalizzata a livello dell'UE consentirebbe di dimezzare i costi sostenuti dagli Stati membri per ciascun intervento coordinato. È pertanto necessario adottare approcci estremamente coordinati a livello dell'Unione e, data la dimensione UE di queste pratiche scorrette, la Commissione potrebbe svolgere un importante ruolo di coordinamento per fornire assistenza alle autorità nazionali interessate³². Come evidenziato nella relazione sulla valutazione d'impatto, l'esperienza maturata con i due interventi coordinati nei settori dell'autonoleggio e degli acquisti in-app ha inoltre confermato che l'attuale quadro di coordinamento di cui all'articolo 9 è troppo impreciso; mancano, tra l'altro e in particolare, una procedura di coordinamento chiara e trasparente e una definizione esatta dei ruoli e delle responsabilità rispettive dei diversi attori, come pure delle conseguenze dell'inerzia³³.

2. Valutazione dell'allegato del regolamento CPC

La cooperazione di cui al regolamento CPC riguarda le direttive, quali recepite nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, e i regolamenti figuranti nell'elenco dell'allegato del regolamento CPC. Dal 2007 l'ambito di applicazione dell'allegato è stato

²⁹ Acquisti in-app, Google e Apple: l'azione congiunta della Commissione europea e degli Stati membri sta determinando una migliore protezione dei consumatori nel settore dei giochi online. In seguito a numerose denunce presentate nei paesi dell'UE in merito agli acquisti all'interno di applicazioni (in-app) nei giochi online e, in particolare, agli acquisti inconsapevoli fatti da minori, le autorità nazionali si sono unite alla Commissione europea per trovare una soluzione. L'intervento coercitivo coordinato, intrapreso nell'UE in relazione agli acquisti in-app nei giochi online e nei giochi sui telefoni cellulari, si è tradotto in progressi concreti in termini di risultati tangibili. L'industria ha sottoscritto una serie di impegni in risposta alle preoccupazioni dei consumatori. L'azione è destinata ad accrescere la fiducia dei consumatori per quanto riguarda le "app", settore in rapida espansione. Comunicato stampa: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_en.htm.

³⁰ Articolo 9, paragrafo 2: *"Nel caso in cui le autorità competenti vengano a conoscenza di una infrazione intracomunitaria che arrechi pregiudizio agli interessi dei consumatori di più di due Stati membri, le autorità competenti interessate coordinano il loro intervento e chiedono l'assistenza reciproca attraverso l'ufficio unico di collegamento. In particolare, esse si adoperano per svolgere le indagini e applicare le misure esecutive contemporaneamente"*. Inoltre l'articolo 9, paragrafo 3, dispone che le "autorità competenti informano anticipatamente la Commissione di tale coordinamento e, se del caso, invitano i funzionari e altre persone accompagnatrici autorizzate dalla Commissione a partecipare".

³¹ "(External) evaluation of the Consumer Protection Cooperation Regulation", relazione finale presentata dal Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)", 17 dicembre 2012 ("valutazione"), pagg. 41, 99 e 106, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

³² Relazione di valutazione esterna del 2012, pag. 17.

³³ Pagine 19 e 20 della valutazione d'impatto.

gradualmente esteso; tuttavia attualmente non vi rientrano alcuni atti legislativi dell'Unione che disciplinano importanti diritti dei consumatori. La valutazione esterna ha concluso che potrebbe essere necessario procedere a un aggiornamento parziale sulla base dei seguenti criteri³⁴: impatto sugli interessi collettivi dei consumatori; rilevanza transfrontaliera; profilo attinente all'esecuzione della normativa da parte dei poteri pubblici; coerenza con la legislazione settoriale e orizzontale attualmente figurante nell'elenco dell'allegato. Alla luce di quanto sopra, la valutazione ha concluso che è necessario aggiornare l'allegato affinché esso rifletta l'entrata in vigore di nuovi atti legislativi dell'Unione. A seguito della valutazione d'impatto, è stato raccomandato di includere i seguenti atti legislativi nell'allegato del regolamento CPC³⁵: la direttiva sul credito ipotecario³⁶, il regolamento sui diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario³⁷, il regolamento relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo³⁸, le disposizioni in materia di tariffe del regolamento sui servizi aerei³⁹ e la direttiva sui conti di pagamento⁴⁰. Infine la strategia per il mercato unico del 2015 ha evidenziato la mancanza di un meccanismo di cooperazione transfrontaliera efficiente nell'articolo 20 della direttiva servizi⁴¹ e l'opportunità di una sua inclusione nell'allegato del regolamento CPC.

3. La via da seguire: soluzioni più intelligenti in materia di esecuzione della normativa – la modernizzazione del regolamento CPC

Alla luce di quanto precede, la Commissione propone di modernizzare l'attuale regolamento CPC al fine di migliorare l'esecuzione a livello transfrontaliero delle normative tutela dei consumatori dell'Unione.

Risultato della valutazione d'impatto

Principali costi/benefici della proposta della Commissione

Negli acquisti transfrontalieri, soprattutto online, i consumatori potranno beneficiare del migliore funzionamento dei mercati, associato a un minor numero di controversie e a un livello di protezione più elevato. Per il sottogruppo dei cinque mercati online esaminati, si calcola che un calo di 10 punti percentuali del tasso (del 37%) di mancato rispetto delle

³⁴ Pagina 6 della valutazione esterna.

³⁵ Pagina 30 della valutazione esterna.

³⁶ Direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali (GU L 60 del 28.2.2014, pag. 34).

³⁷ Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 14).

³⁸ Regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo (GU L 204 del 26.7.2006, pag. 1).

³⁹ Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3).

⁴⁰ Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 214).

⁴¹ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36).

norme potrebbe ridurre il danno da un valore stimato di 770 milioni di EUR l'anno a circa 539 milioni di EUR (-30%)⁴². Anche una qualsiasi nuova iniziativa nel settore della cooperazione per la tutela dei consumatori (CPC), volta a contrastare una pratica diffusa, potrebbe da sola ridurre nettamente il danno ai consumatori nell'UE (ad esempio un intervento coordinato contro la commercializzazione ingannevole delle offerte in-app nei giochi online produrrebbe una riduzione del danno stimata a 68 milioni di EUR)⁴³.

La Commissione sosterrà gli Stati membri nella loro attività di contrasto delle infrazioni caratterizzate da una rilevante dimensione UE, in modo da evitare così una duplicazione degli sforzi causata dallo svolgimento di procedimenti paralleli relativi alle stesse infrazioni. La possibilità di riutilizzare elementi di prova, evitare la duplicazione degli sforzi e garantire la massima coerenza delle attività di contrasto consentirà alle autorità di realizzare risparmi. L'individuazione più rapida delle pratiche scorrette e l'allineamento delle priorità consentiranno di definire interventi più mirati per affrontare infrazioni diffuse a livello dell'Unione. Di conseguenza le azioni di cooperazione per la tutela dei consumatori avranno un più forte effetto dissuasivo⁴⁴.

Alcuni Stati membri potrebbero dover adattare parzialmente i rispettivi ordinamenti nazionali in modo che le amministrazioni possano beneficiare della condivisione delle prove e dell'ampliamento del numero dei poteri per cooperare in un contesto transfrontaliero. La principale voce di costo per gli Stati membri sarà rappresentata dalle attività di familiarizzazione e formazione associati ai nuovi poteri e alle nuove procedure (circa 3 000 EUR per autorità). Il costo di un intervento coercitivo coordinato nel quadro di una procedura di coordinamento obbligatorio è stimato attorno ai 174 000 EUR per tutti gli Stati membri. Occorre tuttavia rilevare che gli Stati membri hanno, in ogni caso, l'obbligo di combattere le pratiche contrarie al diritto dell'Unione; il relativo costo non può pertanto essere considerato un costo aggiuntivo che altrimenti non sarebbe stato sostenuto. Complessivamente nel medio periodo si prevedono risparmi grazie a interventi più coordinati a livello dell'Unione. Per la Commissione il costo aggiuntivo connesso al suo ruolo di coordinamento rafforzato dovrebbe essere inferiore a 300 000 EUR l'anno (per costi del personale) e dovrebbe essere coperto tramite una riassegnazione delle risorse umane⁴⁵.

Qual è l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?

Non saranno imposti ulteriori obblighi giuridici alle imprese. L'esecuzione rafforzata delle norme a livello transfrontaliero migliorerà il contesto normativo per i mercati al dettaglio. Ciò eviterà alle imprese, incluse le PMI, di dover sostenere costi di consulenza legale in caso di commercializzazione transfrontaliera dei loro prodotti oltre; le imprese inoltre avranno una maggiore certezza che le stesse norme dell'Unione a tutela dei consumatori sono ugualmente applicate negli altri paesi nei quali intendono operare. Una maggiore coerenza nell'esecuzione transfrontaliera delle norme rafforzerà la competitività dei professionisti onesti e rispettosi delle leggi, stimolerà la concorrenza e garantirà parità di condizioni nel mercato interno.

⁴² Pagina 9 e allegato IV della valutazione d'impatto. Questa stima si basa sull'approccio elaborato nel Regno Unito per calcolare il danno economico per i consumatori ed è stata ottenuta tramite la verifica di 2 682 siti di commercio elettronico, effettuata nel 2014 in tutti i paesi dell'UE nei seguenti settori: abbigliamento e articoli sportivi; prodotti elettronici; viaggi "tutto compreso"; servizi ricreativi e cultura; servizi finanziari. In tali settori il tasso medio di mancato rispetto delle norme è risultato pari al 37%.

⁴³ Esempio riportato nel riquadro 9 della valutazione d'impatto.

⁴⁴ Pagina 56 della valutazione d'impatto.

⁴⁵ Pagine 79 e 80 della valutazione d'impatto.

Vi sarà un impatto significativo sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali?

L'impatto sui bilanci nazionali sarà piuttosto modesto rispetto ai risparmi realizzati grazie alla messa in comune delle risorse per contrastare le infrazioni diffuse: una singola iniziativa coordinata in sostituzione di 28 iniziative nazionali potrebbe determinare complessivamente un risparmio netto compreso tra circa 180 000 EUR (nel caso di un intervento coordinato che conduca a una transazione con il professionista) e circa 815 000 EUR (nel caso in cui la transazione non vada a buon fine e sia necessario attuare interventi coercitivi a livello nazionale nei confronti del professionista)⁴⁶.

Proporzionalità

I benefici in termini di riduzione del danno per i consumatori e dei costi di transazione per tutti gli operatori, in termini di efficienza dell'intervento pubblico e, in ultima analisi, di crescita economica attesa grazie all'aumento della domanda dei consumatori sono nettamente superiori al lieve aumento dei costi a carico delle autorità pubbliche e della Commissione. Si ritiene pertanto che la proposta costituisca una risposta proporzionata⁴⁷ al basso livello di rispetto delle norme a tutela del consumatore attualmente registrato nei mercati transfrontalieri⁴⁸.

Le proposte di modifica del regolamento CPC riguardano gli aspetti esposti di seguito.

Ambito di applicazione: occorre chiarire l'ambito di applicazione del regolamento affinché vi rientrino le infrazioni diffuse al diritto dei consumatori dell'Unione commesse contemporaneamente in più Stati membri, indipendentemente dalla struttura organizzativa del professionista interessato (ad esempio indipendentemente dal fatto che questi sia stabilito in più paesi oppure operi direttamente da una sede regionale). Il regolamento deve essere esteso in modo da contemplare le infrazioni che potrebbero avere una durata relativamente breve (ad es. campagne pubblicitarie ingannevoli della durata di pochi giorni) ma che arrecano un pregiudizio duraturo ai consumatori o che potrebbero ripetersi in seguito, se non opportunamente affrontate⁴⁹.

Prove⁵⁰: per migliorare la chiarezza, la velocità e l'efficienza del meccanismo di allerta⁵¹, è necessario proporre una classificazione delle segnalazioni di allerta in base all'intervento previsto; è altresì necessario proporre un meccanismo per razionalizzare la distribuzione delle segnalazioni, favorire la raccolta sistematica di dati e lo scambio di informazioni e consentire ai centri europei dei consumatori e alle associazioni professionali e dei consumatori, sollecitate al riguardo, di segnalare possibili infrazioni a titolo informativo alle autorità responsabili dell'esecuzione della normativa.

Poteri minimi conferiti alle autorità responsabili dell'esecuzione della normativa: il regolamento dovrebbe chiarire la portata di alcuni dei poteri minimi attuali che sono necessari per la cooperazione tra le competenti autorità responsabili dell'esecuzione della normativa. In particolare, dovrebbe precisare quali sono i soggetti cui possono richieste informazioni e a

⁴⁶ Pagina 3 della valutazione d'impatto.

⁴⁷ Pagina 3 della valutazione d'impatto.

⁴⁸ Risultati delle indagini a tappeto ("sweeps") http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm.

⁴⁹ Pagina 21 della valutazione d'impatto.

⁵⁰ Pagine 3, 9, 13, 14, 17 e 19 della valutazione d'impatto.

⁵¹ Articolo 7 del regolamento CPC: "Scambio di informazioni in assenza di richiesta".

quali condizioni possono essere pubblicate le decisioni; il regolamento dovrebbe inoltre garantire l'accesso delle autorità alle prove necessarie, indipendentemente dal formato e dall'ubicazione delle informazioni. Si propone inoltre che gli impegni assunti dai professionisti per porre rimedio alle violazioni del diritto dell'Unione possano essere resi pubblici e che sia possibile consultare i soggetti interessati sollecitati, ad esempio le organizzazioni di consumatori, in merito all'efficacia di tali impegni ai fini della risoluzione dei problemi. Il regolamento dovrebbe inoltre precisare che tutte le autorità dispongono dei poteri indicati di seguito, ai fini di una cooperazione transfrontaliera più efficiente, soprattutto nei mercati digitali: possibilità di avviare procedure d'ufficio, effettuare acquisti di prova e acquisti in incognito ("mystery shopping"), adottare misure provvisorie, chiudere siti web, account sui social media o account analoghi, comminare ammende e altre sanzioni pecuniarie, chiedere la restituzione dei profitti generati da pratiche abusive e garantire il risarcimento dei consumatori danneggiati⁵².

Definizione delle priorità: il regolamento dovrebbe stabilire un sistema di pianificazione che consenta di coordinare le priorità delle attività di esecuzione transfrontaliera della normativa e le risorse destinate alle autorità nazionali⁵³.

Norme procedurali: il regolamento dovrebbe prevedere che le richieste di informazioni e di misure di esecuzione della normativa ricevano una risposta entro i termini fissati da atti di esecuzione. Dovrebbe altresì chiarire che le prove possono essere condivise efficientemente nella rete e utilizzate senza soluzioni di continuità nelle diverse giurisdizioni nazionali, senza che sia necessario presentarle in una forma o in un formato specifico. Il regolamento dovrebbe inoltre precisare le procedure di cooperazione e rafforzare il ruolo di coordinamento della Commissione e degli uffici unici di collegamento⁵⁴.

Contrasto delle infrazioni diffuse: il regolamento dovrebbe operare una distinzione tra le infrazioni in base alla loro possibile dimensione UE. Laddove vi sia il sospetto di un'infrazione diffusa a danno dei consumatori che interessi la maggior parte dell'economia dell'Unione (ossia almeno 3/4 degli Stati membri, che rappresentino nel loro complesso almeno i 3/4 della popolazione dell'Unione), la necessità di un intervento dovrebbe essere stabilita con decisione della Commissione. In tali casi dovrebbe essere giustificata l'istituzione di una procedura comune nella quale la Commissione svolga un chiaro ruolo di coordinamento. Tale procedura avrebbe principalmente lo scopo di accertare l'infrazione e di farla cessare attraverso la cooperazione con gli operatori interessati a livello dell'Unione, tramite l'impegno dei professionisti a modificare le loro pratiche. Qualora le imprese rifiutino di collaborare o non rispettino gli impegni assunti, gli Stati membri dovrebbero attuare interventi coercitivi coordinati e stabilire di concerto tra loro quale o quali Stati membri si trovino nella posizione migliore per adottare misure di esecuzione. Qualora sia necessario affrontare le pratiche scorrette di professionisti disonesti, probabilmente restii a collaborare, la procedura dovrebbe consentire l'adozione rapida di misure di esecuzione. La procedura dovrebbe anche rispettare i diritti di difesa dei professionisti⁵⁵.

⁵² Pagine 13, 29, 31, 33, 38, 70 e 100 della valutazione d'impatto.

⁵³ Pagine 3, 17, 25, 33, 35 e 71 della valutazione d'impatto.

⁵⁴ Pagine 16, 68 e 72 della valutazione d'impatto.

⁵⁵ Pagine 34, 56, 70 e 78 della valutazione d'impatto.

I cambiamenti proposti sono numerosi. Pertanto in linea con i principi dell'agenda "Legiferare meglio", la Commissione propone di sostituire l'attuale regolamento CPC con un testo che consolidi tutte le suddette modifiche.

Conclusione: un'esecuzione efficiente della normativa che tutela i consumatori per un mercato unico forte e dinamico

Le soluzioni proposte rafforzano i meccanismi di cooperazione in materia di esecuzione della normativa previsti dal regolamento CPC. Esse daranno un notevole contributo per migliorare il rispetto della normativa dell'UE a tutela dei consumatori da parte dei professionisti e per evitare i danni ai consumatori, che costituirebbero un freno ai loro acquisti. Grazie a poteri di esecuzione rafforzati e adatti all'era digitale e anche grazie a una migliore definizione delle priorità a livello dell'UE e a una cooperazione rafforzata in materia, le autorità saranno nelle condizioni di agire più rapidamente e risparmiare sui costi attraverso interventi congiunti finalizzati a contrastare infrazioni diffuse. La Commissione svolgerà un ruolo rafforzato a sostegno del coordinamento efficiente delle attività di contrasto delle autorità nazionali qualora sia evidente la necessità di agire a livello dell'Unione. L'esecuzione della normativa che tutela i consumatori resta comunque di competenza degli Stati membri. Questo quadro di cooperazione migliorerà complessivamente l'efficienza, in termini di costi, dell'intervento pubblico e la governance del mercato unico.

Una cooperazione rafforzata in materia di esecuzione della normativa è destinata a migliorare la certezza del diritto e a ridurre progressivamente i costi sostenuti dalle imprese adempienti per rispettare la normativa, come pure a dissuadere gli operatori disonesti dall'arrecare un danno ai consumatori dell'Unione. Ciò servirà ad assicurare condizioni di parità e a migliorare l'equità nel mercato unico, compreso il mercato unico digitale, a vantaggio della competitività e della crescita dell'economia dell'Unione.