

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Un'agenda europea dei consumatori — Stimolare la fiducia e la crescita»

COM(2012) 225 final

(2013/C 11/12)

Relatrice: **MADER**

La Commissione europea, in data 22 maggio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Un'agenda europea dei consumatori – Stimolare la fiducia e la crescita

COM(2012) 225 final.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 ottobre 2012.

Alla sua 484a sessione plenaria, dei giorni 14 e 15 novembre 2012 (seduta del 14 novembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 143 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La Commissione europea ha adottato il 22 maggio 2012 l'agenda europea dei consumatori, che delinea il quadro strategico in materia di politica dei consumatori fissando quattro grandi obiettivi: rafforzare la sicurezza dei consumatori, migliorare l'informazione loro destinata, migliorare le misure adottate per far rispettare i diritti e offrire mezzi di ricorso, allineare i diritti e le principali politiche all'evoluzione dell'economia e della società. Il documento si inserisce nel quadro della strategia Europa 2020.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide l'analisi condotta dalla Commissione riguardo al ruolo essenziale dei consumatori in quanto fattore decisivo della crescita nell'UE, nonché alla necessità di tener conto del contesto in cui essi si muovono.

1.3 Il CESE sostiene gli obiettivi stabiliti nell'agenda, ma si interroga sul collegamento tra quest'ultima e il programma per la tutela dei consumatori 2014-2020 (COM(2011) 707 final), nonché sull'adeguatezza delle risorse che le saranno destinate, che gli paiono del tutto insufficienti rispetto alle ambizioni espresse.

1.4 Il CESE ricorda che, nell'elaborazione e attuazione di tutte le politiche dell'Unione europea, occorre tener conto degli interessi dei consumatori. Si rallegra che, con l'agenda dei consumatori, la Commissione proponga di raccogliere in un unico testo la maggior parte delle iniziative dell'UE riguardanti la politica a favore dei consumatori europei, che risultavano finora disperse. Questa agenda costituisce un passo importante che evidenzia l'importanza attribuita ai bisogni e alle aspettative dei consumatori nell'elaborazione delle politiche dell'UE.

1.5 Il CESE si rallegra che venga riconosciuto l'importante ruolo delle associazioni di consumatori, le quali devono essere

dotate di mezzi proporzionati alle funzioni loro assegnate. Si compiace in particolare che la Commissione esprima nell'agenda la propria intenzione di cooperare con i governi nazionali al fine di garantire un miglior riconoscimento del ruolo di tali associazioni.

1.6 Il CESE attribuisce particolare importanza all'attenzione per le persone vulnerabili, soprattutto nel contesto economico e sociale attuale. Sostiene di conseguenza le iniziative previste nell'agenda a favore dell'inclusione finanziaria e dell'accesso ai servizi essenziali.

1.7 Il CESE insiste sull'importanza accordata a tutte le azioni a favore dello sviluppo sostenibile. Condivide di conseguenza le preoccupazioni della Commissione riguardo al controllo dell'energia e al fatto di tener conto della progettazione ecocompatibile. Il CESE sottolinea inoltre il bisogno di ricorrere a misure efficaci per incrementare l'applicazione di norme etiche ed ecologiche nella produzione e distribuzione di beni, soprattutto se importati da paesi terzi.

1.8 Il CESE reputa che il rafforzamento della sicurezza alimentare sia essenziale per garantire la sicurezza dei prodotti dal luogo di produzione a quello di consumo, e che consentirà una concorrenza sana e leale. Le misure da adottare contribuiranno altresì a riconquistare la fiducia dei consumatori, scossa dalle numerose crisi sanitarie che si sono susseguite.

1.9 Il CESE si felicita di tutte le iniziative assunte per consentire ai consumatori di beneficiare di un'informazione adeguata alle loro esigenze. Ricorda tuttavia che l'educazione dei consumatori non può portare a esimere gli operatori dai loro obblighi.

1.10 Il CESE sostiene le iniziative volte a far rispettare il diritto dei consumatori, a farlo evolvere e a introdurre mezzi di ricorso efficaci. A tale proposito ricorda che i modi alternativi di risoluzione delle controversie devono essere indipendenti rispetto alle parti in causa. Infine, come già sottolineato in diversi pareri precedenti, il CESE è favorevole all'introduzione di un'azione collettiva e ritiene che l'adozione di uno strumento di portata europea non sia più procrastinabile.

2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1 La Commissione europea ha adottato il 22 maggio 2012 l'agenda europea dei consumatori, che fissa il quadro strategico in materia di politica dei consumatori per i prossimi anni. Esso si inserisce nel quadro della strategia Europa 2020 e completa altre iniziative, tra cui il programma per la tutela dei consumatori 2014-2020.

2.2 La Commissione intende porre i 500 milioni di consumatori, la cui spesa rappresenta il 56 % del PIL dell'UE, al centro del mercato unico in quanto fattore decisivo della crescita nell'UE: infatti, "stimolare questa domanda può contribuire in modo determinante a far uscire l'UE dalla crisi".

2.3 Per raggiungere questo obiettivo ed accrescere la fiducia dei consumatori, l'agenda si articola attorno a quattro obiettivi:

2.3.1 Rafforzare la sicurezza dei consumatori

La Commissione, per rispondere alle sfide connesse con la commercializzazione di prodotti e di servizi, qualunque sia il loro luogo di produzione, intende migliorare il quadro normativo sulla loro sicurezza e rafforzare il quadro della vigilanza del mercato esercitando controlli alla fonte riguardanti la sicurezza e la conformità dei prodotti stessi.

Essa insiste sulla necessità di incrementare la sicurezza in corrispondenza dei diversi anelli della catena alimentare.

Per realizzare tali obiettivi, la Commissione incoraggerà gli Stati membri ad ampliare la loro cooperazione.

2.3.2 Miglioramento dell'informazione

La Commissione ritiene che i consumatori debbano disporre di informazioni chiare, attendibili e comparabili, nonché degli strumenti necessari per comprendere i diritti di cui godono. Ritiene di conseguenza opportuno migliorare l'informazione destinata ai consumatori e sensibilizzarli ai loro diritti e interessi. Ritiene altresì che questa opera di sensibilizzazione vada condotta anche dagli operatori economici, e adatterà, quindi, le iniziative necessarie al riguardo nel quadro della loro responsabilità sociale. Essa riconosce il ruolo importante che devono svolgere le organizzazioni di consumatori per diffondere queste informazioni tra i consumatori stessi, ma anche per rappresentarli e difenderne gli interessi.

2.3.3 Migliorare le misure adottate per far rispettare i diritti e offrire mezzi di ricorso

La Commissione intende far rispettare nella pratica il diritto dei consumatori e fornire ai consumatori stessi degli strumenti efficaci per risolvere le controversie. Essa intende migliorare i dispositivi esistenti per risolvere le controversie transfrontaliere, quali che siano le modalità di commercializzazione, e rafforzare la cooperazione con i paesi terzi e le grandi organizzazioni internazionali.

2.3.4 Adattare i diritti e le principali politiche all'evoluzione dell'economia e della società

La Commissione ritiene che le sue proposte debbano adattarsi all'evoluzione dei modi di consumo, e in particolare all'era digitale. Insiste sulla necessità che esse tengano conto delle esigenze dei consumatori più vulnerabili e ritiene che vadano agevolate le scelte a favore di un'economia sostenibile.

2.4 Gli obiettivi fissati nell'agenda riguardano principalmente cinque settori: il digitale, i servizi finanziari, i prodotti alimentari, l'energia e, infine, i viaggi e i trasporti.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE condivide l'analisi condotta dalla Commissione riguardo al ruolo essenziale dei consumatori in quanto fattore decisivo della crescita nell'UE, alle sfide che si porranno negli anni a venire e alla necessità assoluta di tener conto del contesto in cui essi vivono. Il potere d'acquisto dei consumatori è intaccato dalla crisi, mentre i modelli di consumo si evolvono. Essi richiedono maggiori conoscenze tecniche e sono a volte costosi.

3.2 Benché le normative dell'UE costituiscano ormai una solida base, permangono alcune difficoltà legate alla loro applicazione: mentre il numero di reclami aumenta incessantemente, i mezzi a disposizione dei consumatori per far valere i loro diritti sono inadeguati, e, a fronte di una sovrabbondanza di notizie sotto forme diverse, mancano informazioni affidabili per i consumatori.

3.3 Al di là delle affermazioni di principio enunciate nell'agenda, che non può che condividere, il CESE si chiede come siano articolati tra loro il programma per la tutela dei consumatori e l'agenda e in che modi sarà applicata questa politica.

3.4 In proposito, nel suo parere del 28 marzo 2012⁽¹⁾ il CESE aveva sottolineato la mancanza di mezzi assegnati alla politica dei consumatori ed espresso preoccupazioni riguardo alla possibilità di mettere in opera un programma ambizioso quando la dotazione finanziaria è nettamente inferiore alle ambizioni dichiarate.

⁽¹⁾ GU C 181 del 21.6.2012, pag. 89.

3.5 La Commissione ha presentato un elenco ricco di iniziative da intraprendere per conseguire gli obiettivi dell'agenda. Tuttavia, ciò che davvero importa è che queste iniziative siano di buona qualità e applicabili, in modo che abbiano l'efficacia necessaria per garantire un livello veramente elevato di protezione del consumatore. Le misure contenute nell'agenda produrranno effetti per i consumatori solo una volta che saranno state adottate e attuate dagli Stati membri e dalle altre parti interessate.

3.6 In tale contesto il CESE constata la mancanza di un processo trasparente ed efficace per valutare l'applicazione e i risultati di questa agenda. Il CESE chiede alla Commissione europea di inserire criteri di valutazione e indicatori di qualità per valutare i progressi compiuti di anno in anno, nonché di pubblicare ogni 18 mesi una relazione sull'esecuzione dell'agenda.

3.7 Dall'agenda emerge che la politica dei consumatori copre un campo molto ampio, e ciò rafforza la necessità - già sottolineata dal CESE - di tener conto degli interessi dei consumatori nell'elaborazione ed attuazione di tutte le politiche dell'UE. Il CESE si meraviglia tuttavia del fatto che l'agenda non contenga elementi di tutela dei consumatori nel settore medico - ad es. per i prodotti farmaceutici o i dispositivi medici, che in numerosi Stati membri hanno suscitato grande scalpore per i danni causati ai consumatori e ai pazienti. Il CESE ritiene che una politica olistica di protezione dei consumatori debba coprire anche il settore medico e quello farmaceutico in termini di sicurezza e informazione dei consumatori ed attuazione dei loro diritti.

3.8 Il CESE osserva con soddisfazione che la Commissione auspica un'adesione degli operatori economici alle politiche attuate a difesa dei consumatori. In tale contesto sono necessarie e urgenti misure di educazione ai diritti dei consumatori per le imprese. Le reti di organizzazioni di imprese interessate da questa iniziativa sono incoraggiate ad offrire in tempi brevi, con il sostegno della Commissione, moduli di formazione destinati specificamente alle PMI.

3.9 Il CESE invita la Commissione europea a coinvolgere le parti direttamente interessate nell'applicazione dell'agenda e a rafforzare la concertazione soprattutto con le organizzazioni di consumatori al fine di garantire una partecipazione adeguata nell'elaborazione delle politiche che le toccano da vicino.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Sicurezza

4.1.1 Il CESE sostiene con fermezza la revisione del quadro legislativo in materia di sicurezza dei prodotti al fine di garantire ai consumatori prodotti e servizi sicuri.

4.1.2 Il CESE ritiene che l'introduzione di regole di controllo, di pratiche moderne e unificate e di metodi di cooperazione, anche con le autorità competenti, nei luoghi di produzione,

consentirà una migliore vigilanza del mercato al fine di creare un clima di concorrenza favorevole a tutte le imprese e ai consumatori. Il CESE si interroga inoltre sulla posizione e sulle risorse assegnate alla normalizzazione.

4.1.3 Il CESE ritiene che il rafforzamento della sicurezza sia essenziale per riconquistare la fiducia dei consumatori, gravemente intaccata dalle numerose crisi sanitarie che si sono susseguite. In questa prospettiva è essenziale migliorare le misure di applicazione della normativa e il coordinamento tra Stati membri.

4.2 Informazione

4.2.1 Il CESE reputa, al pari della Commissione, che la fin troppo abbondante informazione disponibile non sia affatto adeguata alle esigenze dei consumatori. Sostiene quindi la necessità che i consumatori dispongano di informazioni attendibili, chiare e comparabili, accessibili anche ma non soltanto per via elettronica.

4.2.2 Il CESE si felicita del ruolo riconosciuto alle organizzazioni di consumatori, e ricorda che tale riconoscimento deve concretizzarsi in una dotazione di risorse per le autorità sia europee che nazionali commisurata agli obiettivi da conseguire, in particolare la realizzazione di test sui prodotti e i servizi offerti al consumatore.

4.2.3 Il CESE approva le misure adottate per diffondere l'informazione destinata ai consumatori in quanto pertinenti e dotate di un impatto reale.

4.2.4 Il CESE sostiene tutte le iniziative in materia di educazione dei consumatori e insiste in particolare sulla necessità non soltanto di informare i consumatori, ma anche di accrescerne le conoscenze, cominciando dalla scuola con le competenze, ad esempio, in materia informatica e finanziaria. Tali iniziative vanno intraprese nel tempo, pur sapendo che esse non possono in alcun caso sostituirsi alle informazioni che devono fornire gli operatori economici.

4.3 Applicazione delle norme e mezzi di ricorso

4.3.1 Il CESE prende atto della decisione della Commissione di far rispettare il diritto dei consumatori, in risposta a un'istanza particolarmente sentita, in quanto il proliferare di testi non costituisce una risposta valida ai fini di un elevato livello di tutela dei consumatori.

4.3.2 Il CESE appoggia l'esistenza di reti europee, la prima delle quali, la rete giudiziaria europea, è stata costituita nel 2001. Per garantirne l'efficacia, chiede che venga condotta periodicamente una loro valutazione da cui trarre gli insegnamenti necessari.

4.3.3 Il CESE sostiene tutte le iniziative che consentono di conoscere più a fondo lo stato del diritto nell'Unione europea.

4.3.4 Il CESE sostiene le iniziative di autoregolamentazione e coregolamentazione, come la pubblicazione di linee guida, a condizione che tali iniziative perseguano con successo gli obiettivi di politica pubblica. Il controllo periodico e le valutazioni di tali iniziative devono inoltre garantire che, ove detti obiettivi non risultino soddisfatti, esse possano essere sostituite da misure vincolanti.

4.3.5 Il CESE sostiene l'iniziativa della Commissione volta a favorire la risoluzione alternativa (ossia stragiudiziale) delle controversie (*alternative dispute resolution*, ADR), a condizione, in particolare, che i relativi sistemi siano, come sottolineato in un suo parere in merito⁽²⁾, indipendenti e imparziali rispetto alle parti e non precludano i ricorsi giudiziari.

4.3.6 Il CESE invita la Commissione a promuovere iniziative efficaci per favorire le operazioni di commercio elettronico associate a sistemi online di risoluzione delle controversie (*on line dispute resolution*, ODR), e si compiace peraltro che sia prevista la creazione di una piattaforma delle parti direttamente interessate per discutere di un *trustmark* (sigillo o marchio di fiducia) europeo per i siti Internet.

4.3.7 Quanto all'azione collettiva, il CESE deplora che l'agenda si limiti ad accennare solo timidamente alla possibilità di ricorrere a questo strumento di applicazione del diritto dei consumatori, e ritiene giunto il momento, vista la situazione venutasi a creare in taluni paesi e in alcune controversie transfrontaliere e dopo tutte le consultazioni effettuate, di introdurla al più presto senza tergiversare oltre.

4.4 *Allineare i diritti e le principali politiche all'evoluzione dell'economia e della società*

4.4.1 Il CESE rileva che la Commissione intende dar seguito al progetto di regolamento relativo a un diritto comune europeo della vendita istituendo un regime facoltativo, nonostante l'opposizione di quasi tutte le organizzazioni di consumatori e di talune imprese. Il CESE ribadisce la propria contrarietà⁽³⁾ di fronte all'inadeguatezza della proposta rispetto a determinati obiettivi perseguiti, e segnatamente a quello di rafforzare la tutela dei consumatori. Insiste sulla necessità di un'evoluzione del diritto europeo dei consumatori.

4.4.2 *Digitale*

Il CESE sostiene le diverse proposte formulate nel campo del digitale di fronte all'evoluzione delle tecnologie. Osserva che la Commissione lavorerà per garantire ai consumatori in questo campo un livello equivalente di tutela, un'azione, questa, indispensabile per accompagnarne lo sviluppo.

4.4.3 *Servizi finanziari*

4.4.3.1 Il CESE osserva che la Commissione ha deciso di rafforzare la propria vigilanza sui servizi finanziari proposti ai

consumatori, in particolare ai più vulnerabili. Il CESE è favorevole a questo orientamento, che deve consentire maggiore trasparenza e comparabilità delle offerte e delle tariffe.

4.4.3.2 Il CESE tiene a ricordare di essere particolarmente attento a tutti gli elementi che compongono l'inclusione finanziaria.

4.4.4 *Prodotti alimentari*

4.4.4.1 Il CESE approva incondizionatamente l'adozione dei regolamenti relativi all'informazione sugli alimenti e alle indicazioni nutrizionali per motivi di salute pubblica, a cui i consumatori sono molto sensibili.

4.4.4.2 I problemi verificatisi di recente in alcuni Stati membri a causa della distribuzione illegale di bevande alcoliche evidenziano ancora una volta l'importanza di sorvegliare e controllare il mercato.

4.4.4.3 Il CESE accoglie favorevolmente l'idea di un'azione mirata ai diversi anelli della catena agroalimentare per evitare gli sprechi alimentari.

4.4.5 *Energia*

4.4.5.1 Il CESE è particolarmente attento all'importanza fondamentale della fornitura di energia per tutti i consumatori e soprattutto per quelli più vulnerabili, che devono poter fruire di questo servizio in condizioni accettabili.

4.4.5.2 Il CESE incoraggia le iniziative volte a favorire il controllo del consumo di energia - che viene effettuato assai di rado - visto l'onere che il consumo energetico rappresenta per le economie domestiche. Richiama l'attenzione sulla necessità di valutare le tecniche messe a disposizione dei consumatori perché queste siano realmente innovatrici e produttive.

4.4.6 *Viaggi e trasporti*

4.4.6.1 Il CESE ritiene importante che la questione dei trasporti sia aerei che pubblici sia inserita nell'agenda. Condivide i timori della Commissione quanto a un miglioramento dei diritti dei passeggeri, che devono essere adeguati alle offerte formulate dalle compagnie aeree e dalle agenzie di viaggio. Il CESE sottolinea che, nel settore del trasporto aereo in particolare, la revisione prevista del diritto europeo e le azioni rispettive individuate dall'Atto per il mercato unico⁽⁴⁾ devono rafforzare i diritti dei passeggeri e puntare alla riduzione delle pratiche contrattuali e commerciali sleali.

4.4.6.2 Il CESE sottolinea l'urgenza di adottare misure volte a tutelare i passeggeri rimasti bloccati a causa del fallimento di una compagnia aerea, in quanto questo problema non è stato affrontato dall'agenda dei consumatori.

⁽²⁾ GU C 286 del 17.11.2005, pag. 1.

⁽³⁾ GU C 181 del 21.6.2012, pag. 75.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final.

4.4.6.3 Il CESE sottolinea l'idea di sviluppare una strategia che favorisca gli "autoveicoli puliti" per lottare contro le emissioni di CO₂.

4.4.7 Prodotti sostenibili

4.4.7.1 Il CESE ha sottolineato in più occasioni l'importanza capitale dello sviluppo sostenibile per il futuro dell'Europa. Sostiene di conseguenza gli orientamenti forniti dalla Commissione per rendere i prodotti più durevoli e incoraggiare la progettazione ecocompatibile generalizzata a tutti i prodotti.

4.4.7.2 Il CESE, pur plaudendo agli sforzi costantemente profusi dalla Commissione per promuovere le politiche di responsabilità sociale delle imprese (RSI), ritiene necessarie misure più severe per garantire la trasparenza e la responsabilità ai fini di una produzione e una distribuzione di merci più etiche ed ecologiche, soprattutto se in provenienza da paesi terzi. Andrebbero introdotte misure vincolanti nei confronti dei paesi terzi per garantire che questo genere di merci sia conforme agli standard europei, prevenendo ad esempio l'obbligo di fornire un'attestazione scritta della conformità della merce alle norme di lavoro internazionali.

Bruxelles, 14 novembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON
