



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 8

UN "NEW DEAL" PER I CONSUMATORI

L'11 aprile 2018 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure intese ad aggiornare e migliorare la vigente legislazione in tema di protezione dei consumatori, in particolare rafforzando l'esecuzione delle decisioni giudiziarie e il ricorso extragiudiziale dei diritti dei consumatori ed agevolando il coordinamento e l'azione efficace delle autorità nazionali per la tutela dei consumatori.

Al pacchetto è stato dato il nome di "New Deal per i consumatori" e la Comunicazione che la illustra lo definisce come "una priorità della Commissione Juncker". Del resto, la sua presentazione era stata preannunciata già nel Programma di lavoro annuale della Commissione relativo al 2018 ([Allegato 2](#) del [COM\(2017\) 650](#)).

Negli auspici della Commissione, la sua approvazione "garantirà che non vi siano consumatori di serie B nell'Unione europea e che le imprese europee operino all'interno di un quadro regolamentare adatto ad affrontare le sfide di oggi, che offra condizioni di parità in tutto il mercato unico".

1. STRUTTURA DEL PACCHETTO

Il pacchetto è composto dei seguenti tre documenti:

- 1) la Comunicazione "Un new deal per i consumatori" ([COM\(2018\) 183](#)), provvedimento non legislativo;
- 2) la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE ([COM\(2018\) 184](#)), provvedimento legislativo;
- 3) la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993, la direttiva 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione dei consumatori ([COM\(2018\) 185](#)), provvedimento legislativo.

La presentazione ha avuto luogo all'esito di una valutazione della legislazione vigente dell'Unione nel contesto del programma REFIT (Programma sull'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione)¹. Tale valutazione - si legge nella Comunicazione - ha permesso di apprezzare

¹ Il programma della Commissione di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) mira a garantire che la legislazione dell'UE dia risultati ai cittadini e alle imprese in modo efficace, efficiente e a un costo minimo. Viene perseguito l'obiettivo di semplificare la legislazione dell'UE, eliminare gli oneri superflui e adeguare la normativa vigente senza compromettere gli obiettivi politici. Per maggiori dettagli, si rinvia al [sito della Commissione europea](#).

l'importanza delle norme vigenti UE in materia di protezione dei consumatori, le quali hanno contribuito al funzionamento del mercato unico ed assicurato un elevato livello di protezione dei consumatori. Ha, di converso, permesso anche di individuare alcuni aspetti passibili di aggiornamento e di miglioramento.

Proprio al fine di apportare le modifiche ritenute opportune, i due provvedimenti legislativi del pacchetto **incidono sulla legislazione UE in vigore**, e segnatamente sui seguenti atti:

- 1) la [direttiva 2009/22/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, abrogata dalla proposta di direttiva di cui al COM(2018) 184;
- 2) la [direttiva 93/13/CE](#) del Consiglio del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, modificata dalla proposta di direttiva di cui al COM(2018) 185;
- 3) la [direttiva 98/6/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998, relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori, modificata dalla proposta di direttiva di cui al COM(2018) 185;
- 4) la [direttiva 2005/29/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio dell' 11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio (direttiva sulle pratiche commerciali sleali), modificata dalla proposta di direttiva di cui al COM(2018) 185;
- 5) la [direttiva 2011/83/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, modificata dalla proposta di direttiva di cui al COM(2018) 185.

2. CONTENUTO

La Comunicazione individua i seguenti, principali **possibili ambiti di miglioramento** sui quali il pacchetto in esame intende intervenire, ovvero:

- 1) modernizzare le norme esistenti e colmare alcune lacune. La proposta di direttiva COM(2018) 185 prevede: la possibilità di **azioni individuali di riparazione** per consumatori eventualmente danneggiati da pratiche commerciali sleali; maggiore **trasparenza** nei mercati *on-line*, che permettano ad esempio al consumatore di conoscere l'identità della controparte con cui stanno stipulando un contratto; l'estensione della **protezione dei consumatori** (tramite, ad esempio, la previsione di un'informativa pre-contrattuale e la possibilità di annullamento del contratto entro un periodo prestabilito) per l'adesione ai servizi digitali gratuiti (per i quali cioè i consumatori forniscono non somme di denaro ma i propri dati personali); la **rimozione di alcuni oneri per le imprese**, divenuti obsoleti a causa del processo tecnologico o che implicano costi non necessari;
- 2) fornire migliori possibilità di ricorso per i consumatori. La proposta COM(2018) 184 disegna un sistema che consenta a **enti legittimati senza scopo di lucro** - come le associazioni dei consumatori o enti pubblici indipendenti - di **difendere gli interessi collettivi dei consumatori**²;
- 3) sostenere una maggiore cooperazione tra le autorità pubbliche. La cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori è già

² Un sistema analogo è attualmente previsto dalla citata [direttiva 2009/22/CE](#).

disciplinata dal [regolamento \(UE\) 2017/2394](#)³ (cd. regolamento CPC), applicabile a decorrere dal 17 gennaio 2020. In aggiunta a tale normativa, il pacchetto in esame propone che le autorità nazionali di controllo applichino **criteri comuni in tutta l'UE nel decidere le sanzioni finanziarie** per violazioni delle citate direttive sulle pratiche commerciali sleali, sulle clausole abusive nei contratti, sui diritti dei consumatori e sull'indicazione dei prezzi. In caso di violazione che abbia avuto luogo contemporaneamente in più Stati membri, la proposta COM(2018) 185 individua un'ammenda applicabile pari ad almeno il 4 per cento del fatturato dell'operatore commerciale (cd. "**infrazioni diffuse**");

- 4) garantire parità di trattamento ai consumatori nel mercato unico. Al fine di contrastare il fenomeno della differenza di qualità dei beni di consumo nei diversi Stati membri, la commercializzazione in diversi Stati membri di prodotti dichiarati identici - ma che in realtà presentino una composizione o caratteristiche sostanzialmente diverse - viene dichiarata "azione ingannevole" a norma della citata direttiva sulle pratiche commerciali sleali.

Ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2005/29/CE, le pratiche commerciali ingannevoli sono considerate "sleali" ed in quanto tali vietate nell'Unione.

All'interno della Comunicazione, la Commissione europea preannuncia altresì il proprio impegno per perseguire i seguenti, principali obiettivi futuri:

- 1) applicare la normativa in materia di sicurezza di prodotti non alimentari, in modo da garantire che salute e sicurezza dei consumatori siano protette contro i prodotti pericolosi. La sicurezza generale dei prodotti è disciplinata dalla [direttiva 2001/95/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, la quale mira a stabilire a livello comunitario un obbligo generale di sicurezza per tutti i prodotti immessi sul mercato, o altrimenti forniti o resi disponibili ai consumatori, destinati ai consumatori o suscettibili, in condizioni ragionevolmente prevedibili, di essere utilizzati dai consumatori anche se non loro specificamente destinati;
- 2) rafforzare la cooperazione internazionale con la negoziazione e conclusione di accordi bilaterali o multilaterali per la cooperazione nell'applicazione delle norme sulla tutela dei consumatori con i principali attori internazionali quali USA, Canada e Cina. Oltre alla cooperazione tra autorità pubbliche, tali accordi potrebbero avere ad oggetto la sicurezza dei prodotti, sia con i paesi produttori che con quelli che presentano prodotti analoghi sul proprio mercato;
- 3) sensibilizzare e sviluppare le capacità, con una serie di azioni finalizzate ad incrementare la consapevolezza dei propri diritti nei consumatori europei. Tali iniziative potrebbero comprendere, tra l'altro, dialoghi con i consumatori, campagne di comunicazione ma anche formazione, educazione ed altri strumenti di informazione;
- 4) prendere in considerazione le sfide future in un ambiente economico e tecnologico in rapida evoluzione. La Comunicazione si chiude con l'avvertenza che "i mercati continueranno naturalmente a evolversi e cambiare velocemente e la normativa in materia di protezione dei consumatori deve essere in grado di adattarsi e di evolvere continuamente per rimanere pertinente e capace di affrontare nuove aree di sfida per i consumatori". Tra i settori attualmente all'esame della Commissione, si ricordano: l'intelligenza artificiale, al fine di aumentare la trasparenza; Internet delle cose, nell'ottica della sicurezza dei prodotti; il commercio elettronico mobile, analizzandone le prassi di commercializzazione e divulgazione; la sostenibilità dei consumi.

³ [Regolamento \(UE\) 2017/2394](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2017 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004.

3. POSIZIONE DEL GOVERNO

Il Ministero dello sviluppo economico, nelle relazioni predisposte alle Camere ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#), ha fornito una **valutazione positiva** di entrambi i provvedimenti legislativi del pacchetto.

Il fatto che le proposte in esame siano finalizzate ad assicurare una tutela generalizzata dei consumatori in ambito transfrontaliero, e quindi ad incidere sul corretto funzionamento del mercato unionale, le rende altresì - a giudizio del Governo - **conformi all'interesse nazionale**.

Si esprime apprezzamento per la **semplificazione delle procedure** che ne deriverebbe e, con specifico riferimento all'ipotesi di introduzione delle controversie collettive di cui al COM(2018) 184, la valutazione positiva si estende all'**impatto finanziario** delle norme proposte, essendo prevedibile una conseguente diminuzione delle controversie individuali.

4. PROSPETTIVE NEGOZIALI

Nella Comunicazione di cui al COM(2018) 183, la Commissione europea auspica che l'approvazione dei due documenti legislativi che formano il pacchetto avvenga entro le prossime elezioni del Parlamento europeo, che avranno luogo nel maggio 2019.

Sull'opportunità di un'approvazione in tempi rapidi concorda il Ministero dello sviluppo economico nelle relazioni di cui al precedente paragrafo 3.

5. ITER PRESSO GLI ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI DELL'UNIONE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

I servizi della Commissione europea hanno curato una valutazione d'impatto, disponibile in lingua inglese in tre volumi (documento [SWD\(2018\) 96](#)); una sintesi è stata tradotta anche in lingua italiana ([SWD\(2018\) 98](#)).

Al momento della redazione della presente scheda, l'esame del pacchetto è iniziato in numerosi Parlamenti nazionali dell'Unione, ed in particolare:

- 1) la comunicazione di cui al COM(2018) 183 è all'esame di nove Parlamenti nazionali (Camera dei rappresentanti belga, Camera dei deputati ceca, Bundestag e Bundesrat tedeschi, Seimas lituana, Camera dei deputati del Lussemburgo, Sejm polacca, Senato e Camera dei deputati romeni). Per maggiori dettagli ed aggiornamenti, si rinvia al [sito IPEX](#);
- 2) la proposta di direttiva di cui al COM(2018) 184 è all'esame di diciannove Parlamenti nazionali (Consiglio federale austriaco, Camera dei rappresentanti belga, Senato e Camera dei deputati cechi, Parlamento finlandese, Bundestag e Bundesrat tedeschi, Parlamento irlandese, Seimas lituana, Camera dei deputati del Lussemburgo, Camera dei rappresentanti maltese, Senato e Sejm polacchi, Assembleia della Repubblica portoghese, Senato romeno, Consiglio nazionale slovacco, Assembleia nazionale slovena, Parlamento spagnolo, Parlamento svedese). Il Parlamento svedese ha approvato un [parere motivato](#) sulla violazione del principio di sussidiarietà, contestando la competenza delle istituzioni dell'Unione a fornire agli Stati membri istruzioni sulla destinazione dei proventi di sanzioni o pene finanziarie. Dettagli sono disponibili sul [sito IPEX](#);
- 3) la proposta di direttiva di cui al COM(2018) 185 è all'esame di diciotto Parlamenti nazionali (Consiglio federale austriaco, Camera dei rappresentanti belga, Senato e Camera dei deputati cechi, Parlamento finlandese, Bundestag e Bundesrat tedeschi, Parlamento irlandese, Seimas lituana, Camera dei deputati del Lussemburgo, Camera dei deputati maltese, Senato e Sejm polacchi, Senato romeno, Consiglio nazionale slovacco, Assembleia nazionale slovena, Parlamento spagnolo, Parlamento svedese). Anche in questo caso risulta un [parere motivato](#)

del Parlamento svedese basato sull'asserita mancanza di competenza delle istituzioni dell'Unione a vincolare la destinazione dei proventi delle sanzioni. Dettagli sono disponibili sul [sito IPEX](#).

19 luglio 2018

A cura di Laura Lo Prato