

Comunicazione UE

## NUOVA AGENDA DEI CONSUMATORI

cepAnalisi N. 10 – 2021

### PUNTI CHIAVE

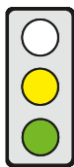
**Contesto:** Il diritto dei consumatori dell'UE si è sviluppato in diverse aree, coinvolgendo le responsabilità di molte Direzioni all'interno della Commissione, causando una situazione complessiva a volte confusa.

**Obiettivo della Comunicazione:** La "Nuova agenda dei consumatori" mira a definire la "visione" di una politica dei consumatori dell'UE coerente e a consolidare il diritto di tutela dei consumatori dell'UE entro il 2025.

**Parti interessate:** Tutti i cittadini e le imprese.

**Pro:** (1) La "Nuova agenda dei consumatori" fa chiarezza sui programmi di tutela dei consumatori.

(2) L'assistenza tecnica alle autorità nazionali permette un monitoraggio più efficace del commercio transfrontaliero delle merci e un'applicazione più efficace della tutela dei consumatori.



**Contro:** -

**Da considerare:** (1) Qualsiasi riforma della Direttiva sui pacchetti turistici e i servizi turistici collegati deve garantire che i consumatori mantengano la libertà di scegliere la forma di rimborso.

(2) Le proposte legislative sul "diritto all'informazione ambientale" e sulla "promozione della scelta informata" devono garantire che esse rispettino il concetto di consumatore informato e non impongano un particolare stile di vita.

I passaggi più importanti del testo sono evidenziati da una riga verticale a margine.

### CONTENUTO

#### Titolo

Comunicazione COM(2020) 696 del 13 Novembre 2020: "Nuova agenda dei consumatori - Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile"

#### Breve riepilogo

► **Contesto, obiettivi ed "aree prioritarie".**

- Il diritto europeo dei consumatori si è ulteriormente sviluppato, soprattutto negli ultimi anni, ad esempio grazie al "New Deal" per i consumatori del 2018 [v. [cepAnalysis n. 28/2018](#) e [cepAnalysis n. 36/2018](#)].
- La "Nuova agenda dei consumatori" definirà la "visione" di una politica dei consumatori dell'UE fino al 2025, incorporando anche le lezioni apprese dalla pandemia [p. 1].
- La "Nuova Agenda dei consumatori" si limita a "delineare" come il diritto dei consumatori potrebbe essere "consolidato" [p. 26]. Le azioni sono descritte solo "selettivamente" e "non esaustivamente" per evidenziare le priorità ed evitare sovrapposizioni con strategie e piani d'azione esistenti [p. 2, fn. 8].
- La Commissione desidera lavorare con le parti interessate - organizzazioni dei consumatori, società civile e industria - in un "Gruppo consultivo per la politica dei consumatori" di nuova costituzione [p. 25].
- L'agenda dei consumatori affronta le "lacune" nel diritto dei consumatori evidenziate dal COVID-19 e cinque "aree prioritarie": (1) trasformazione verde; (2) trasformazione digitale; (3) applicazione efficace e ricorso; (4) affrontare le esigenze specifiche dei consumatori; e (5) protezione dei consumatori nel contesto globale [p. 1].

► **Tutela dei consumatori e COVID-19**

- La pandemia ha causato problemi significativi nell'applicazione del diritto dei consumatori al rimborso completo degli anticipi alle compagnie di trasporto e ai *tour operator*, soprattutto a causa dei loro problemi di liquidità. La Commissione intende quindi rivedere la Direttiva sui pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati [(UE) 2015/2302] [pp. 3-5].
- La pandemia sta cambiando le abitudini di consumo e i modelli di mobilità. Gli sforzi di contenimento hanno evidenziato che anche le tecnologie digitali giocano un ruolo importante tra i consumatori [p. 3].
- La pandemia ha visto un aumento delle frodi ai danni dei consumatori, delle pratiche di vendita ingannevoli e delle truffe negli acquisti online. La Commissione intende quindi "sostenere e facilitare la cooperazione tra la rete di collaborazione per la protezione dei consumatori e altre reti e parti interessate" [p. 4 s.].

► **Area prioritaria 1: Cambiamento verde**

- La Commissione vuole permettere ai consumatori - indipendentemente dalla loro situazione finanziaria - di svolgere un ruolo attivo nella "transizione verde" senza imporre un particolare stile di vita [p. 6].
- Varie iniziative dell'UE sono già state adottate a sostegno di questo obiettivo. Queste includono le strategie "From Farm to Fork" [v. [CepAnalisi del Centres for European Policy Network](#)] e "Biodiversità" [v. [CepAnalisi del Centres for European Policy Network](#)] [p. 6].
- La Commissione ravvisa la necessità di ulteriori indicazioni sugli aspetti di sostenibilità di beni e servizi. In ogni caso, i consumatori non dovrebbero essere "inondati" di informazioni [p. 8 s.].
- La Commissione intende esaminare come rendere possibile l'etichettatura degli alimenti legata alla sostenibilità, che è già stata ripresa nel 2020 nella strategia "From Farm to Fork" [vedi [cepAnalisi del Centres for European Policy Network](#)] [p. 10].
- La Commissione riprende anche il "diritto alla riparazione" già previsto per il 2020 nel piano d'azione dell'economia circolare [vedi [cepAnalysis No. 5/2020](#)].  
Si sta considerando in particolare [p. 9]:
  - un'estensione del periodo minimo di garanzia per i prodotti nuovi e per i beni di seconda mano;
  - l'introduzione di un nuovo periodo di garanzia dopo le riparazioni.
- La Commissione considera dei problemi anche il "greenwashing" - cioè l'informazione ingannevole volta a presentare un prodotto o un'azienda come più ecologica di quanto non sia in realtà - e l'obsolescenza prematura - cioè i prodotti che diventano prematuramente inutilizzabili [pp. 7 s. e 9 s.].
- La Commissione ha in programma [p. 10 s.]:
  - una proposta legislativa per "comprovare le dichiarazioni relative all'ambiente" in modo che le aziende debbano dimostrare le loro dichiarazioni ambientali utilizzando metodi per misurare l'"impatto ambientale" dei loro prodotti e della loro organizzazione;
  - una proposta legislativa per "promuovere una scelta e un'azione informata dei consumatori riguardo al cambiamento ambientale";
  - la revisione della Direttiva sul commercio delle merci [(UE) 2019/771] al fine di promuovere garanzie e prodotti più sostenibili.

► **Area prioritaria 2: Trasformazione digitale**

- La Commissione ravvisa, tra l'altro, la necessità di combattere le frodi, le informazioni false e fuorvianti e le valutazioni falsate dei consumatori [p. 12].
- La sicurezza delle nuove tecnologie deve essere aumentata. In particolare, la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti [(CE) 2001/95] risale a un'epoca in cui i prodotti basati sull'intelligenza artificiale e i dispositivi connessi erano una rarità [p. 13 s.].
- I consumatori dovrebbero anche essere messi in grado di capire meglio i prodotti finanziari a loro destinati e di confrontare e accettare le offerte online [p. 15].
- La Commissione intende [p. 16]:
  - rivedere la Direttiva sul credito al consumo [(CE) 2008/48] e la Direttiva sulla commercializzazione a distanza di servizi finanziari [(CE) 2002/65] per rafforzare la tutela dei consumatori per i clienti al dettaglio;
  - verificare se è necessaria una normativa aggiuntiva per fornire un livello comparabile di protezione dei consumatori "online" e "offline";
  - fissare i requisiti per l'intelligenza artificiale, come già annunciato nel 2020 nel Libro Bianco sull'intelligenza artificiale [v. [cepAnalysis No. 4/2020](#)];
  - rivedere la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti [(CE) 2001/95] e la Direttiva Macchine [(CE) 2006/42] per rispondere alle nuove sfide della sicurezza dei prodotti.

► **Area prioritaria 3: Applicazione efficace e tutela legale**

- L'UE ha già esteso i diritti dei consumatori attraverso il "New Deal" [v. [cepAnalysis n. 28/2018](#) e [cepAnalysis n. 36/2018](#)] [p. 17 s.].
- Per assicurare un'applicazione coerente dei diritti dei consumatori in tutta l'UE, la Commissione intende sostenere lo "sviluppo delle capacità" delle autorità nazionali. Fornirà "strumenti elettronici" per aiutare le autorità nazionali a rintracciare meglio i prodotti non sicuri e ad arginare le pratiche commerciali illegali online [p. 18].
- L'UE continuerà a finanziare i centri europei dei consumatori e gli strumenti per la risoluzione alternativa delle controversie e la risoluzione delle controversie online [p. 18].

► **Area prioritaria 4: Attenzione ai bisogni specifici dei consumatori**

- La consulenza sul debito ha dimostrato di essere un mezzo efficace per aiutare i consumatori sovra-indebitati a ritornare alla solidità finanziaria e assicurare che i creditori ricevano il loro denaro [p. 19].

- La Commissione verificherà anche se le attuali disposizioni della Direttiva sul credito al consumo [(CE) 2008/48] sono sufficienti a garantire che il credito al consumo sia concesso solo dopo un’accurata valutazione del merito creditizio [p. 19 s.].
- Promuovere l’educazione permanente dei consumatori, specialmente sulle questioni finanziarie, in modo che essi possano fare scelte informate in questo campo. Un migliore coordinamento a livello nazionale e comunitario contribuirà a questo obiettivo [p. 21].
- La Commissione prevede [p. 22]
  - l’aumento del finanziamento delle misure per migliorare la disponibilità e la qualità dei servizi di consulenza sul debito negli Stati membri;
  - un “approccio strategico” per migliorare la consapevolezza e l’educazione dei consumatori.
- ▶ **Area prioritaria 5: La tutela dei consumatori nel contesto globale**
  - Le catene di produzione e di valore sono sempre più interconnesse a livello globale. Pertanto, la cooperazione internazionale tra le autorità è importante anche per garantire una protezione efficace dei consumatori [p. 23].
  - Numerosi prodotti pericolosi presenti nell’UE provengono da Paesi al di fuori dello Spazio Economico Europeo, tra cui la Cina. La cooperazione con i Paesi terzi, compreso lo scambio di dati sui prodotti pericolosi, dovrebbe aumentare la sicurezza dei consumatori dell’UE [p. 23].
  - Dal 2006, l’UE e la Cina cooperano sulla sicurezza dei prodotti attraverso il “Sistema di scambio di informazioni sui prodotti pericolosi” [“[RAPEX-China-System](#)”] [p. 23].
    - Il “RAPEX-China-System” permette la trasmissione di dati tra l’UE e la Cina sui prodotti pericolosi di origine cinese trovati nell’UE, e permette all’autorità cinese competente di impedire o limitare ulteriori esportazioni di prodotti pericolosi nell’UE.
    - Questo ha contribuito a ridurre il numero di prodotti non sicuri - anche se esso rimane complessivamente alto [p. 23].
  - La Commissione sta cercando un piano d’azione comune con la Cina per rafforzare la cooperazione sulla sicurezza dei prodotti venduti online [p. 24].

### Posizione della Commissione rispetto alla sussidiarietà

La Commissione non ha rilasciato ancora alcuna dichiarazione sulla sussidiarietà.

### Contesto politico

La “Nuova agenda dei consumatori” vuole fornire il suo contributo a una ripresa “sostenibile” e “rispettosa dell’ambiente” e a una “società digitale equa”. È complementare ad altre iniziative dell’UE che, sebbene non siano strettamente legate alla politica dei consumatori - ad esempio l’European Green Deal [cepAdhoc “[A European Green Deal](#)”], il piano d’azione per l’economia circolare [cepAnalisi No 5/2020] e la [Comunicazione Plasmare il Futuro Digitale dell’Europa](#)- affrontano già diversi aspetti della politica dei consumatori. Il Consiglio accoglie con favore la nuova agenda dei consumatori [[Conclusioni sulla nuova agenda dei consumatori](#)].

### Referenti per influenzare il processo politico

Direzioni Generali:	DG Giustizia e Consumatori [DG JUST] (referente)
Commissioni del Parlamento Europeo:	Mercato interno e protezione dei consumatori [IMCO] (referente), Relatore: N.N.

## VALUTAZIONE

### Valutazione di impatto economico

La “Nuova agenda dei consumatori” mira a definire la politica dei consumatori dell’UE per i prossimi cinque anni. Si limita essenzialmente ad una compilazione di progetti che sono già stati identificati e descritti altrove. Ciò **fornisce chiarezza sui programmi di protezione dei consumatori da parte della Commissione**, il cui perseguimento è assegnato poi a diverse direzioni generali, ed è quindi lodevole.

La pandemia da COVID 19 ha portato, tra l’altro, a massicce restrizioni nei riguardi dei viaggi che hanno comportato un blocco quasi totale degli spostamenti. Questo ha causato numerose cancellazioni. L’attuale disciplina europea sui pacchetti turistici prevede che in caso di cancellazione dovuta a “circostanze inevitabili e straordinarie”, il viaggiatore abbia diritto a un rapido e completo rimborso di tutti i pagamenti effettuati. Le numerose cancellazioni legate al COVID 19, a loro volta, hanno creato problemi di liquidità per i *tour operator*. I voucher per i consumatori, raccomandati dalla Commissione [cfr. in particolare il n. 21 della Raccomandazione [(UE) 2020/648] della Commissione], erano destinati ad arginare queste carenze di liquidità. La Direttiva sui pacchetti di viaggio [(UE) 2015/2302] non prevede esplicitamente la possibilità di rimborso sotto forma di voucher. Nella suddetta

Raccomandazione, la Commissione riconosce che gli operatori turistici possono offrire voucher come alternativa al rimborso dei pagamenti effettuati in caso di cancellazione, se i viaggiatori accettano volontariamente tali voucher. Tuttavia, durante la pandemia 15 Stati membri hanno adottato norme nazionali che permettevano temporaneamente di imporre l'accettazione dei voucher. La Commissione ha avviato procedure d'infrazione per imporre la modifica delle norme nazionali che violano il diritto al rimborso [vedi [Relazione della Commissione sull'applicazione della Direttiva sui pacchetti turistici del 26.2.21](#), pp. 19 e 23]. **Qualsiasi riforma della direttiva sui viaggi tutto compreso deve garantire che i consumatori mantengano la libertà di scegliere la forma di rimborso** e in particolare il diritto a un rimborso in contanti. Inoltre, si deve garantire che l'uso dei voucher non comporti svantaggi per i consumatori, in particolare costi aggiuntivi per l'emissione, la trasmissione o il riscatto dei voucher.

È opportuno che i consumatori siano messi in condizione di prendere decisioni di acquisto informate e indipendenti attraverso l'informazione su beni e servizi. In vista di una "etichettatura legata alla sostenibilità", si può anche creare un valore aggiunto per i consumatori - nel senso di una maggiore trasparenza - ma solo se questo non si traduce in etichette troppo complesse. L'uso di tale etichettatura dovrebbe inoltre essere di natura volontaria. Questo fornirebbe ai consumatori informazioni aggiuntive per consentire loro di prendere le proprie decisioni di acquisto, senza - come giustamente sottolinea la Commissione - imporre loro un particolare stile di vita. Si può anche fare riferimento all'esperienza positiva dell'etichetta biologica esagonale volontaria presente in Germania, introdotta nel 2001. Allo stesso tempo, l'etichettatura volontaria non limita la libertà d'impresa [art. 16 CFR].

La Commissione vuole proteggere meglio i consumatori dal "greenwashing" e dall'obsolescenza prematura dei prodotti. Questo dovrà essere raggiunto soprattutto attraverso **le proposte legislative sulla "giustificazione dell'informazione ambientale" e la "promozione della scelta informata"**. Questi strumenti, a loro volta, **devono garantire di seguire il concetto di consumatore responsabile ma non imporre un determinato stile di vita**.

I prodotti non sicuri e le pratiche commerciali illegali danneggiano sia i consumatori che le imprese che garantiscono la qualità e la sicurezza dei loro beni e servizi. Affinché i consumatori possano avere fiducia nella sicurezza dei prodotti commercializzati nel mercato interno, è necessario monitorare il rispetto delle norme di sicurezza pertinenti. Questa è la responsabilità degli Stati membri. **L'assistenza tecnica dell'UE alle autorità nazionali a questo scopo - nell'identificazione di prodotti non sicuri e nell'individuazione di pratiche commerciali online illegali - è appropriata. Questo perché permette sia un monitoraggio più efficace del commercio transfrontaliero di beni sia un'applicazione più efficiente della protezione dei consumatori da parte degli Stati membri.** In questo contesto, ha senso anche una maggiore cooperazione tra l'UE e la Cina.

## Valutazione giuridica

### Competenza

Dipenderà dal contenuto delle singole misure. La protezione dei consumatori è una delle competenze condivise [art. 169 (2) TFUE]. L'UE può perseguire la protezione dei consumatori (1) nel contesto della competenza del mercato interno [art. 114 TFUE] o (2) a sostegno, integrazione e monitoraggio delle politiche degli Stati membri.

### Sussidiarietà e proporzionalità nei confronti degli Stati membri

Dipenderà dal contenuto delle singole misure adottate.

### Altre compatibilità con il diritto dell'UE

L'integrazione dei requisiti di protezione dei consumatori nella definizione e nell'attuazione di altre politiche e misure è in linea con i requisiti del diritto primario [art. 12 TFUE e art. 38 CFR]. Dipenderà, inoltre, dal contenuto delle singole misure.

## Conclusione

La "Nuova agenda dei consumatori" fa chiarezza sui piani di protezione dei consumatori perseguiti dalla Commissione europea. Qualsiasi riforma della Direttiva sui pacchetti turistici deve garantire che i consumatori mantengano la libertà di scegliere la forma di rimborso. Le proposte legislative sulla "rivendicazione dell'informazione ambientale" e sulla "promozione della scelta informata" devono garantire che tali misure seguano il concetto di consumatore informato e non impongano un determinato stile di vita. L'assistenza tecnica alle autorità nazionali - nell'identificazione di prodotti non sicuri e nell'individuazione di pratiche commerciali online illegali - permetterà, sia un monitoraggio più efficace del commercio transfrontaliero di beni, sia un'applicazione più efficiente della protezione dei consumatori da parte degli Stati membri.