

LA TUTELA DEL CONSUMATORE NEL CONTESTO EUROPEO

di **ANTONIO CAMPATI**

Junior Fellow Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton

Sommario: 1. *Introduzione;* 2. *Brevi cenni storici;* 3. *Primi passi delle politiche a tutela del consumatore,* 4. *La produzione legislativa in materia di consumo;* 5. *Sviluppi successivi;* 6. *La politica dei consumatori dell' UE nel periodo 2007-2013;* 7. *I punti fermi fra provvedimenti nazionali ed europei;* 8. *Focus: la Rete dei Centri europei dei consumatori: «Rete CEC» o «ECC-NET»;* 9. *Conclusioni;* 10. *Bibliografia.*

1. Introduzione

Dopo un sintetico resoconto dello sviluppo delle politiche a tutela del consumatore nell' ambito dell' Unione europea, si è cercato di descrivere i primi passi che la materia in oggetto ha iniziato a compiere nelle Istituzioni e nelle legislazioni degli Stati che una volta (ora la dicitura non è più questa) componevano la Comunità europea.

Si è posta particolare attenzione alle strategie future che la Commissione europea ha programmato, evidenziando, in particolare, la necessità di favorire sempre più una maggiore armonizzazione fra le legislazioni soprattutto per rispondere alla pressante richiesta dei cittadini (ovviamente principali consumatori) di avere leggi, e quindi tutele, chiare e semplici.

Non possono mancare in un contesto fortemente trasversale fra politiche europee come quello della tutela del consumatore, dei punti fermi tra provvedimenti nazionali e provvedimenti europei dei quali si è dato un quadro esplicativo.

L' ultimo paragrafo lo si è voluto dedicare ad un breve, seppur esauriente, focus sulla Rete dei Centri europei dei consumatori. La scelta non è stata casuale, bensì meditata con l'obiettivo di mettere al centro dell' attenzione lo strumento più diretto a cui il cittadino-consumatore può rivolgersi. Una maggiore consapevolezza della presenza di strutture “vicine” al cittadino e un sempre maggiore potenziamento delle stesse, sono caratteri imprescindibili grazie ai quali è possibile fare passi notevoli in avanti sul percorso di una seria e sentita integrazione europea.

2. Brevi cenni storici

Nella ormai decennale attività delle Comunità europee (ovvero dell'Unione europea) un'attenzione particolare per la tutela del consumatore si è sviluppata nei primi anni settanta quando i Capi di Stato e di Governo degli allora nove Stati membri, nel delineare le conclusioni pratiche del vertice di Parigi dell'ottobre 1972, invitavano le istituzioni comunitarie a definire un programma d'azione teso a rafforzare e coordinare le azioni a favore della protezione del consumatore. In questo frangente si ricordarono gli obiettivi fondamentali della Comunità, in attuazione dell'art. 2 del Trattato di Roma istitutivo della Cee e quindi "il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione" dei cittadini che fanno parte della Comunità e il compito assunto da questa di "promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita". Inoltre è opportuno notare come gli stessi artt. 85 e 86 del Trattato, seppur riferiti alla concorrenza, possono estendersi alla tutela del consumatore nella misura in cui conferiscono alla Comunità il potere di predisporre delle leggi che fissino il limite "della produzione, degli sbocchi o dello sviluppo tecnico che operano a danno dei consumatori".

Capisaldi, inoltre, del Trattato istitutivo della Comunità Europea in materia di tutela del consumatore sono gli artt. 153 e 95, ovvero quelli che richiamano la tutela, la sicurezza e la salute dei consumatori.

Si può, quindi, tranquillamente collocare dopo l'inizio di questo dibattito presso le Istituzioni competenti l'avvio della politica dei consumatori come una nuova e imprescindibile dimensione che nel corso degli anni influenzerà (e continua a influenzare oggi) l'insieme delle politiche di settore che concorrono allo sviluppo economico e sociale dell'Unione e che esprime la sua peculiarità nell'essere trasversale a molte altre politiche comunitarie.

Proprio dalle conclusioni dell'incontro di Parigi ricordiamo le prime misure per lo sviluppo di una politica dei consumatori a livello comunitario: la creazione di un Servizio per l'ambiente e la Protezione dei consumatori, la creazione di un Comitato consultivo dei consumatori presso la Commissione composto dalle organizzazioni che rappresentano i consumatori e da esperti designati dalla Commissione ed infine la decisione di far elaborare

dal servizio per l'Ambiente e la Protezione dei consumatori un programma preliminare della Comunità europea per una politica di protezione e di informazione dei consumatori¹.

Occorre soffermare l'attenzione proprio su questo Programma che raggruppava i suoi molteplici obiettivi in due grandi filoni: la protezione e l'informazione dei consumatori acquirenti di beni e servizi; la creazione delle condizioni necessarie per riequilibrare, da un lato, il dialogo economico tra produttori e distributori, dall'altro tra i consumatori considerati come controparti.

Scendendo ancor più nello specifico, il Programma approvato nel 1975, riordinando in modo armonico tutte le iniziative a tutela del consumatore, portava con se i seguenti obiettivi:

- efficace protezione contro i rischi per la *salute* e la *sicurezza* del consumatore: i beni e i servizi che sono a disposizione del consumatore, utilizzati ovviamente in condizioni normali e prevedibili, non devono presentare pericoli per la sua sicurezza e per la sua salute. In caso contrario, devono essere ritirati dal commercio con procedure semplici e rapide. In caso di danni corporali causati dalle merci o dai servizi difettosi il consumatore deve essere protetto dalle conseguenze che ne possono derivare.

I prodotti alimentari non devono essere alterati o contaminati dagli imballaggi o da altri materiali o sostanze con cui vengono a contatto. Qualora vengano impiegate sostanze o realizzate preparazioni frutto di aggiunte a prodotti alimentari, queste devono essere ben definite e catalogate e il loro impiego disciplinato.

Anche le macchine, gli apparecchi e le attrezzature elettriche ed elettroniche devono essere oggetto di una regolamentazione particolare ed essere sottoposti ad una procedura riconosciuta ed approvata dai pubblici poteri (come l'assicurazione) per assicurarne la massima sicurezza nell'impiego.

- Efficace protezione contro i rischi che possono nuocere agli *interessi economici* dei consumatori: gli acquirenti di beni o di servizi devono essere protetti dagli abusi di potere del venditore, in particolare dai contratti di tipo unilaterali. Il consumatore deve, comunque, essere protetto dai danni provocati ai suoi interessi economici da

¹ Questo programma, adottato dalla Commissione il 5 dicembre 1973, fu approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 aprile del 1975, dopo esser stato oggetto di un parere favorevole del Comitato economico e sociale nel marzo 1974 e del Parlamento europeo nel maggio del 1974. Per il testo del Programma si veda G.Alpa – M. Bessone, *Il consumatore e l'Europa*, Edizioni Cedam, Padova, 1979 oppure semplicemente si veda la Gazzetta ufficiale C 92 del 25.04.1975.

un prodotto difettoso o da servizi insufficienti. La propaganda pubblicitaria che sponsorizza i beni e i servizi non deve fuorviare in nessun modo, né direttamente né indirettamente la persona al quale sono offerti o dalla quale sono stati richiesti tant'è che il responsabile della pubblicità deve dimostrare, attraverso mezzi adeguati, la fondatezza di quanto affermato. Di conseguenza tutte le informazioni indicate sull'etichetta del prodotto devono essere esatte. Il consumatore, inoltre, deve poter beneficiare di un soddisfacente servizio di assistenza tecnica per i beni di consumo durevoli ed ottenere i pezzi di ricambio per effettuare riparazioni. Un ulteriore, fondamentale, aspetto deve essere evidenziato sotto questa voce: il consumatore deve essere messo di fronte ad una gamma di merci messe a disposizione in modo tale da effettuare, per quanto possibile, una scelta adeguata.

- Predisposizione, con mezzi adeguati, di *consulenza, assistenza, risarcimento* dei danni: il consumatore deve essere garantito nel poter ricevere assistenza e consulenza in materia di reclami e in caso di danni inerenti all'acquisto o all'uso di prodotti difettosi o di servizi inadeguati. È sempre diritto del consumatore quello di ricevere i corrispondenti risarcimenti a tali danni mediante procedure rapide e poco dispendiose.
- *Informazione ed educazione* del consumatore: l'acquirente dei beni o servizi deve avere a disposizione delle informazioni che gli consentano di: - conoscere le caratteristiche essenziali dei beni e dei servizi; - operare una scelta razionale tra prodotti e servizi concorrenti; - utilizzare con piena sicurezza e in modo soddisfacente i suddetti prodotti e servizi; - pretendere il risarcimento dei danni eventuali derivanti dal prodotto o dal servizio ricevuto.
- *Consultazione e rappresentanza* dei consumatori nella preparazione delle decisioni che li riguardano: i consumatori devono essere consultati ed ascoltati in particolare attraverso le associazioni interessate alla protezione e all'informazione del consumatore.

Aspetto essenziale per il raggiungimento di questi obiettivi è quello di una necessaria integrazione proprio di questi nelle politiche specifiche della Comunità, quali la politica economica, la politica agraria comune, le politiche dell'ambiente, dei trasporti e dell'energia, che in un modo o nell'altro sono tutte rilevanti per i consumatori.

3. Primi passi delle politiche a tutela del consumatore

È abbastanza evidente che l'interesse per questo aspetto della vita comunitaria ha attratto attorno a sé un'attenzione sempre crescente soprattutto dal momento in cui il consumatore che opera nel mercato di massa ha cominciato a trovarsi di fronte una moltitudine sempre crescente di prodotti, la cui composizione ed i cui effetti sulla salute e sull'ambiente risultano, spesso ancora oggi (o probabilmente ancor più oggi) difficili da conoscere e da comprendere. A ciò si deve aggiungere il fatto che sia il fabbricante che il commerciante hanno utilizzato, a loro vantaggio, con una particolare disinvoltura, i metodi che un crescente sviluppo economico e sociale hanno prodotto, senza considerare le conseguenze non sempre positive per i consumatori e per i loro interessi. Ovviamente, in questo contesto il legislatore si è visto costretto ad intervenire al fine di proteggere sia la salute e la sicurezza dei consumatori sia i loro interessi giuridici ed economici.

Solo per fare un esempio dei provvedimenti adottati a seguito della realizzazione del Programma d'Azione sui consumatori che si ricordava prima, si sono istituiti tre importanti Comitati che sono inquadrabili nell'ambito della *protezione della salute*:

- il Comitato scientifico dell'alimentazione umana creato nell'aprile del 1974. Composto da personalità scientifiche altamente qualificate, viene consultato dalla Commissione per quanto riguarda i problemi relativi alla protezione della salute nel settore dei consumi alimentari;
- il Comitato consultivo delle derrate alimentari creato nel 1975. Composto dai rappresentanti dei consumatori, dell'industria, del commercio e dei lavoratori, è anch'esso consultato dalla Commissione, ma, a differenza del primo, questo sui problemi relativi alla armonizzazione delle legislazioni degli Stati sulle derrate alimentari;
- il Comitato scientifico dell'alimentazione animale consultato oltre che per i problemi scientifici e tecnici relativi all'alimentazione e alla salute degli animali, anche per decisioni da affrontare sulla qualità e la salubrità delle derrate di origine animale.

Per quanto riguarda nello specifico l'essenziale dialogo che deve intercorrere fra il consumatore, gli altri operatori economici e i poteri pubblici sono state adottate misure di quattro tipi:

- 1) creazione (nel 1973) del Comitato consultivo dei consumatori con duplice compito: rappresentare gli interessi dei consumatori presso la Commissione e fornirle pareri sulle questioni che riguardano la protezione e l'informazione dei consumatori sia su richiesta della Commissione stessa sia di propria iniziativa;
- 2) realizzazione di studi e diffusione di una informazione importante sulla tutela dei consumatori;
- 3) avvio di lavori relativi all'educazione dei consumatori;
- 4) creazione dei Servizi sull'ambiente e sulla Protezione del consumatore.

È doveroso precisare, dopo questa breve carrellata su alcuni esempi incisivi, che la politica della tutela del consumatore in ambito comunitario registra in un prima fase un momento di raccolta di dati, di acquisizione di informazioni, di svolgimento di indagini e ricerche tutte inquadrare nell'ottica di una politica economica che, conformandosi allo spirito e ai dettami del Trattato di Roma, tende a mediare i rapporti fra imprese e consumatore. Si badi, però, che non ci si trova di fronte ad una difesa unilaterale del soggetto più "debole", ma anche alla promozione di direttive che hanno come fine il rendere uniforme ed omogenea la legislazione interna dei singoli Stati membri in materia di produzione e distribuzione, così da offrire al mercato una disciplina che vada oltre i singoli ordinamenti e che promuova la libertà e la concorrenza. Inoltre non si può nascondere un obiettivo, all'apparenza vacuo, ma essenziale per la costruzione di un sentire comune fra gli stati: cercare di ispirare fiducia fra i circa 492 cittadini-consumatori comunitari.

Dopo quello iniziale del 1975 si sono susseguiti altri Programmi che di volta in volta hanno posto ordine in materia di tutela dei diritti del consumatore, ma un momento importante da menzionare è la formulazione dell'art. 100 nell' Atto Unico del 1987 che ha introdotto la figura del consumatore e l'ha riconosciuta come centrale nell'ambito dell'economia e della politica dell'Unione proponendo misure per proteggere i consumatori basandosi su "un livello di protezione elevato". Tuttavia, questa formula non è stata subito specificata e quindi si è posta sotto la variegata possibilità di differenti interpretazioni. Nonostante questi, proprio l' Atto Unico del 1987 ha abolito la norma dell' unanimità per l' adozione delle direttive che, sia in senso stretto sia in senso lato, possono interessare la tutela del consumatore.

Successivamente il Trattato di Maastricht ha organizzato un quadro giuridico dei consumatori che il Trattato di Amsterdam ha perfezionato e ampliato forte anche di una più consapevole (e ormai inevitabile) collaborazione sinergica tra i singoli Stati nazionali. Presso la Commissione europea è stata istituita la Direzione Generale per la Salute e la Tutela dei consumatori, prima denominata DG XXIV poi chiamata SANCO in base alla modifica apportata durante il Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997, che ha come obiettivi la preparazione di strategie, strumenti e programmi a tutela del consumatore; supporta inoltre finanziariamente anche numerosi progetti e attività delle associazioni dei consumatori².

In seguito la Commissione ha iniziato a sviluppare dei programmi che, seppur interessavano (e interessano) un breve periodo di anni, servono a compattare tutte le sinergie disponibili su un' unica meta. Infatti per il periodo 1996-1998 erano state fissate delle priorità su tre differenti direttrici:

- i servizi finanziari, i servizi essenziali di utilità pubblica e i prodotti alimentari;
- l' istruzione dei consumatori, al fine di incoraggiare comportamenti di consumo duraturo e di facilitare l' accesso alle società di informazione;
- l' assistenza ai Paesi dell' Europa orientale e ai Paesi in via di sviluppo per aiutarli ad elaborare la loro politica a favore dei consumatori.

Per il triennio 1999-2001 furono definiti, invece, tre settori di intervento:

- una consultazione più sistematica, un miglior dialogo tra le associazioni e fra i consumatori e le imprese con campagne d' informazione adeguate (con lo sviluppo degli Eurosportelli) per rafforzare la rappresentanza e l' educazione dei consumatori;
- la salute e la sicurezza dei consumatori, basandosi sui migliori pareri scientifici possibili e su un' analisi coerente dei rischi, adattando la legislazione in materia da garantire prodotti più sani e servizi più sicuri migliorando altresì il trattamento delle urgenze;

² La profonda ristrutturazione della DG XXIV (poi, come detto, DG SANCO) ha comportato sinteticamente: la nascita di otto nuovi comitati in sostituzione dei comitati scientifici incaricati della protezione della salute dei consumatori, posti sotto le dipendenze di tale direzione generale; il comitato scientifico multidisciplinare è stato sostituito da un comitato scientifico di direzione; l' Ufficio alimentare e veterinario, già Ufficio comunitario per le ispezioni e i controlli veterinari e fitosanitari, è stato assorbito dalla DG XXIV; l' istituzione di un' unità responsabile della valutazione dei rischi per la salute pubblica.

- gli interessi economici dei consumatori, vigilando sulla normativa vigente adattandola anche all'evoluzione dei prodotti e dei servizi e integrando gli interessi economici dei consumatori nelle altre politiche comunitarie.

Le priorità, invece, del periodo 2002-2006 si sono basate, anche in questo caso, su tre obiettivi: un elevato livello di protezione dei consumatori, l'applicazione effettiva delle regole di protezione dei consumatori, la partecipazione delle organizzazioni dei consumatori alle politiche comunitarie. Queste priorità sono state formulate tenendo conto dell'allargamento a diversi Paesi e della necessità, sempre più impellente, di regole semplici e uniformi.

Il piano di priorità del più lungo periodo 2007-2013, che sarà analizzato in modo approfondito di seguito, si fonda su un ambizioso obiettivo: attraverso la sostituzione dei programmi esistenti nel settore della politica dei consumatori e della sanità pubblica con un unico programma d'azione in materia di salute e protezione dei consumatori, si vuole lavorare contando su una sinergia comune che si crede possa dare frutti maggiori.

4. La produzione legislativa in materia di consumo

Come la maggior parte delle politiche europee, anche quella in materia di consumo è oggetto di continui aggiornamenti e al centro di consultazioni a tutti i livelli, dalle Istituzioni competenti alla società civile passando per le associazioni direttamente coinvolte. Fino ad oggi l'Unione europea ha legiferato, con specifico riferimento alla tutela del consumatore, in materia di: etichettatura dei prodotti alimentari, pubblicità ingannevole, sicurezza dei cosmetici, sicurezza dei giocattoli e sicurezza generale dei prodotti, vendite a domicilio, pagamenti transfrontalieri, vendite a distanza, multiproprietà, commercio elettronico, clausole abusive nei contratti, vendita a distanza dei servizi finanziari, contratti di viaggio, garanzie di conformità dei prodotti, tutela della privacy.

Quasi tutti gli interventi che creano giurisprudenza sulla tutela del consumatore avvengono tramite lo strumento della Direttiva dal momento che, nella prospettiva di un sempre maggiore riavvicinamento delle legislazioni, vincola gli Stati membri al raggiungimento dell'obiettivo fissato lasciando, però, una certa flessibilità di applicazione delle disposizioni. Al tempo stesso, i cittadini-consumatori devono essere al centro di una campagna di sensibilizzazione che consenta loro di divenire soggetti economicamente responsabili,

consapevoli soprattutto dei diritti e dei doveri e sensibili nel cogliere le opportunità che un Mercato Unico propone; conoscere le Direttive, infatti, significa conoscere il livello minimo di tutela che uno Stato deve garantire.

Anche i nuovi Stati che sono entrati a far parte dell'Unione dal 2004 ad oggi stanno adeguando le rispettive legislazioni anche se, in alcuni casi, non si è passati alla diretta attuazione perché mancano le strutture e gli organi di controllo preposti a tutelare il consumatore. È più che auspicabile un'attenzione particolare da parte dell'UE durante l'adozione delle direttive sulla tutela del consumatore in questi Paesi.

5. Successivi sviluppi

Il "Comitato dei Consumatori" cui si è fatto cenno precedentemente, è stato sostituito dalla Commissione Europea il 9 ottobre 2003 con il Gruppo Consultivo Europeo dei Consumatori. Questo può essere sempre consultato dalla Commissione per suggerimenti in materia di tutela dei consumatori nell'ambito dell'Unione Europea. Questo Gruppo Consultivo è composto da un membro rappresentante di ciascuna organizzazione nazionale di consumatori e da un membro espressione di ciascuna organizzazione europea dei consumatori. Le funzioni di questo organismo possono essere così sintetizzate: creare un forum di discussione generale sui problemi relativi alla tutela dei consumatori; funzionare da cassa di risonanza dell'azione comunitaria per le altre organizzazioni nazionali; tenere costantemente informata la Commissione sugli sviluppi della politica dei consumatori adottata nei Paesi membri; manifestare opinioni sulle questioni comunitarie che coinvolgono la protezione dei consumatori; consigliare e orientare la Commissione nella definizione delle sue politiche aventi una ripercussione sugli interessi dei consumatori.

6. La politica dei consumatori dell'UE nel periodo 2007-2013

La Commissione europea ha predisposto una precisa strategia per la politica dei consumatori dell'Unione Europea spalmandola, nella progettazione, per un periodo che parte dal 2007 al 2013. Riassunte in uno slogan, le ambizioni che si vorrebbero realizzare e consolidare in questo periodo sono: maggiori poteri per i consumatori, più benessere per questi accompagnato da una tutela più efficace.

Prima di analizzare un po' più nello specifico queste linee guida, è bene sottolineare quali siano gli obiettivi che la Commissione si è prefissa: innanzitutto dare maggiori poteri ai consumatori (questi devono poter effettuare delle scelte vere, devono predisporre di informazioni dettagliate, devono -principalmente- operare in un mercato trasparente che sia fondato sulla tutela effettiva e su diritti sicuri) in modo da incentivare significativamente la competitività.

In secondo luogo promuovere il benessere dei consumatori in termini di prezzi, quantità, scelta, diversità e sicurezza. Questo aspetto rappresenta senza dubbio la prova diretta dell'esistenza di mercati capaci di funzionare correttamente.

Infine, la protezione dei consumatori. Questi possono essere oggetti di rischi e minacce che non è assolutamente possibile affrontare come singoli individui. Questo obiettivo è strategico perché se raggiunto determina conseguentemente una maggiore fiducia dei cittadini-consumatori verso le Istituzioni europee.

Questi tre macro obiettivi per essere raggiunti necessitano di un mercato interno agli Stati membri più integrato e più efficace, soprattutto per quanto riguarda il commercio al dettaglio (è quello sul quale si effettuano le transazioni tra operatori economici e consumatori finali, consumatori, cioè, che operano al di fuori della loro vita professionale, e viene talvolta chiamato mercato B2C, business-to-consumer) dal momento che proprio il mercato interno europeo ha il potenziale necessario per divenire il più grande mercato al dettaglio al mondo che oggi, invece, è frammentato in ventisette minimercati tutti animati secondo linee nazionali³. Quindi è necessario assicurare un grado elevato di tutela dei consumatori, in particolare migliorando l'informazione, la consultazione e la rappresentanza dei consumatori. Non si può evidentemente non garantire un'applicazione seria e rigorosa delle regole in materia di tutela dei consumatori, in particolare attraverso

³ Altro aspetto da indagare è quello del mercato al dettaglio transfrontaliero che ha visto negli ultimi anni significativi segnali di crescita: nel 2006 il 26% dei consumatori ha effettuato almeno un acquisto oltre confine nei dodici mesi precedenti, rispetto al 12% del 2003. Il commercio elettronico sta diventando uno dei più popolari canali di vendita: nel 2006 il 27% dei consumatori ha effettuato un acquisto attraverso il commercio elettronico, ma tale percentuale ammonta solo al 6% se si considerano solo gli acquisti transfrontalieri. Il 50% dei consumatori in possesso di un collegamento Internet a casa ha acquistato tramite il commercio elettronico, mal solo il 12% lo ha fatto oltre confine. Il 57% dei dettaglianti dell' UE (soprattutto PMI) vende tramite il commercio elettronico ed il 49% di essi sarebbe disposto a vendere oltre confine in almeno un Paese dell' UE. Tuttavia solo il 29% lo fa attualmente. Le cifre relative ai servizi finanziari sono ancora più eloquenti: il 26% dei consumatori ha acquistato un servizio finanziario a distanza di un venditore o fornitore basato nel proprio Paese, ma solo l' 1% ha acquistato oltre confine. Queste cifre dimostrano la necessità di intervenire per incrementare la fiducia dei consumatori nell'aspetto vendita al dettaglio del mercato interno. (Fonte *Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013. Maggiori poteri per i consumatori, più benessere e tutela più efficace*. Lussemburgo, 2007: Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità europee)

una cooperazione diretta a garantire l'osservanza delle norme, dell'informazione, dell'educazione e dei mezzi di ricorso. Ovviamente per far sì che queste aspettative non siano disattese non si può trascurare l'aspetto finanziario: sebbene le risorse destinate a questo campo siano limitate è in cantiere una serie di progetti che agiscono da indispensabile supporto.

Tutti questi buoni auspici, se realizzati, possono cambiare in meglio la vita dei cittadini europei, ma fino ad oggi non sono state affatto valorizzate in pieno le potenzialità proprie dei cittadini-consumatori. Una parte delle responsabilità sono anche da attribuire ai mercati interni che hanno trascurato la dimensione "consumatori" i quali non hanno sviluppato la fiducia necessaria per comprare e vendere oltre le frontiere nazionali. Fare in modo che i cittadini europei credano nell'idea di un mercato veramente aperto e libero (ma tutelato da regole ben precise) rappresenta un ottimo contributo per garantire quei valori chiave per l'Europa come lealtà, apertura e solidarietà che troppo spesso sono stati relegati nel recinto della retorica stantia e inutile. È necessario far passare in modo chiaro il messaggio che non sono solamente le istituzioni europee ad avere obiettivi e speranze, anche i consumatori puntano espressamente su alcuni punti-forza: la crescita, i posti di lavoro, un nuovo e più vivace rapporto con l'Unione. Sono desideri più che giustificati, dal momento che i soli consumi degli europei rappresentano il 58% del PIL dell'UE tanto da determinare un cambiamento economico non indifferente incentivando innovazione ed efficienza.

Il riallineamento fondamentale da perseguire è quello fra tecnologia e consumatori: mentre, infatti, i mezzi tecnologici diventano sempre più presenti grazie al loro repentino sviluppo, il comportamento delle aziende e dei consumatori resta sensibilmente indietro a causa degli ostacoli del mercato interno e dalla mancanza di fiducia negli acquisti transfrontalieri. Se si guarda, infatti, ai servizi, ed in particolare a quelli al centro di serie liberalizzazioni, si vede che grazie a queste ultime, sono in crescita con non indifferenti benefici per il consumatore sia nel campo dell'energia elettrica, sia in quello del gas, dei servizi postali e della telecomunicazione. Ma è altrettanto evidente che la quasi perenne transizione verso un mercato libero e competitivo rappresenta un problema per i consumatori e anche per i gestori se si ha a cuore il benessere dei cittadini.

Altro esempio lampante è il campo della rivoluzione tecnologica. I beni e servizi di questo prodotto saranno sempre più "su misura" del cittadino, ma proprio i diritti tradizionali di questo non sono (e in futuro non saranno più) adatti all'era digitale a causa della messa in

discussione delle modalità consuete di regolamentazione, autoregolamentazione e attuazione dei canali di vendita al dettaglio sui mercati dei consumatori. Per non parlare del fenomeno della globalizzazione dei prodotti che porterà ad un aumento crescente dei prodotti importati tra quelli consumati all'interno dell'Unione. I commercianti, quindi, venderanno sempre di più ai consumatori dell'UE attraverso il commercio elettronico che, ovviamente, sarà accessibile da qualsiasi parte del mondo. Questo aspetto richiede un supplemento di attenzione nel gestire la sorveglianza dei mercati.

In sostanza, gli ostacoli ad un vero e proprio mercato interno al dettaglio sono numerosi e anche di tipo normativo, per cui non si limitano alla mancanza di fiducia che prima si accennava. Il più importante lo si è cominciato a trattare con la direttiva sulle prassi commerciali sleali, il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori e la rete europea dei centri dei consumatori. È fuor di dubbio che anche l'euro ha semplificato notevolmente la possibilità per il consumatore di paragonare i prezzi da Paese a Paese, ma restano ostacoli significativi, in particolare nel settore dei contratti con i consumatori e dei ricorsi.

7. I punti fermi fra provvedimenti nazionali ed europei

Il cammino da seguire per raggiungere gli obiettivi discussi è, però, costellato da punti fermi che occorre considerare priorità anche perché le politiche per la tutela dei consumatori dovranno inserirsi in uno schema di una crescente interdipendenza fra provvedimenti per i consumatori espressi in sede nazionale e quelli in sede europea.

È necessario un *monitoraggio più rigoroso dei mercati dei consumatori e delle politiche nazionali a favore dei consumatori*. Il comportamento dei consumatori deve essere indagato più in profondità in modo tale da predisporre delle “risposte” ai bisogni dei cittadini più adeguate e più calzanti. Al centro dell'attenzione deve esserci un controllo assiduo dell'integrazione del mercato interno al dettaglio e l'efficacia delle politiche nazionali a favore dei consumatori. Per un'incisività maggiore nelle scelte e nelle attuazioni future, le politiche sulla tutela dei consumatori dovrebbero essere inserita a pieno titolo nell'attuazione della strategia di Lisbona, anche se ci sono dati tutt'altro che confortanti anche sul potenziale raggiungimento degli obiettivi che accompagnano quest'ultima.

In base alle relazioni seguite alla già richiamata precedente strategia europea per i consumatori applicata in confronto con le legislazioni nazionali, si è visto che esistono ancora numerosissime sovrapposizioni con le politiche nazionali. È abbastanza evidente che la rete soprattutto politica esistente dovrà organizzarsi maggiormente per garantire un coordinamento e uno sviluppo che fino ad oggi sono del tutto mancati o, comunque, poco presenti. Per far ciò, bisogna elaborare un preciso monitoraggio del mercato interno orientato sul consumatore e studiare il comportamento di quest'ultimo per vedere se effettivamente (e quanto) è influenzato dalle nuove tecnologie.

Anche nell'ambito che stiamo indagando può essere molto utile realizzare un quadro comparativo delle politiche a favore dei consumatori delle singole realtà statali. Per far ciò, diviene necessario un potenziamento della raccolta dati e della produzione di statistiche sul tema. In questo quadro possono tranquillamente inserirsi le raccolte dati che vanno a individuare il numero degli incidenti e delle lesioni provocati dai prodotti e dai servizi.

Non si può sviluppare un maggior grado di vicinanza del consumatore-cittadino alle Istituzioni europee se non si *migliora la regolamentazione stessa sulla protezione dei consumatori*. Questa, infatti, deve essere oltre che perfezionata, anche più conosciuta dal consumatore perché può determinare (in meglio) la sua vita quotidiana. Attualmente le norme che si riferiscono a questo campo si basano sul principio dell'armonizzazione minima: la legislazione riconosce esplicitamente il diritto degli Stati membri di aggiungere norme più rigorose a quelle comunitarie che comunque rappresentano un buon punto di partenza. È abbastanza evidente che questa linea non può più essere adottata oggi dove il commercio elettronico acquista sempre più spazi fra i consumatori e questi non sono poi tanto differenti tra Paese e Paese. La precedente strategia della politica dei consumatori 2002-2006 aveva adottato la possibilità di un'armonizzazione completa il che vuol dire che la legislazione europea non avrebbe dovuto lasciare spazio a norme nazionali. Così facendo ci si augura che si riesca ad estendere una più genuina consapevolezza della bontà di regole comuni e non "modificabili" dai singoli Stati membri nel momento del loro recepimento. Su questo aspetto si è soffermato il Libro verde della Commissione redatto nel 2006⁴ che illustra tre alternative principali: armonizzazione totale, armonizzazione minima con riconoscimento reciproco, armonizzazione minima con l'approccio del Paese di origine. Se le proposte normative si ritiene che siano la risposta più consona, la Commissione

⁴ COM (2006) 744 Libro Verde sulla revisione dell'acquis relativo ai consumatori.

sicuramente sarà orientata all'armonizzazione totale mirata delle norme dei consumatori ad un livello adeguatamente elevato. La Commissione è pronta anche ad affrontare problemi specifici che interessano determinate direttive: ad esempio continueranno i lavori necessari a garantire l'adozione della proposta di una nuova direttiva sul credito al consumo, come anche ci sarà la relazione ufficiale della Commissione in merito alla direttiva relativa alla commercializzazione a distanza di servizi finanziari destinati al consumatore. Lo scorso anno la Commissione ha riferito su un tema scottante come la direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti riguardante: il miglioramento della rintracciabilità dei prodotti, il funzionamento della sorveglianza del mercato, le attività di standardizzazione, i provvedimenti di divieto della Comunità. Proprio questa relazione ha messo in luce l'importanza di continuare a sostenere l'Associazione europea per il coordinamento della rappresentanza dei consumatori nella standardizzazione (ANEC) proprio per garantire la partecipazione di questi ultimi al processo di standardizzazione. Evidentemente, quindi, sono fondamentali i finanziamenti che la Commissione eroga per le organizzazioni dei consumatori a livello europeo, tra le quali il Gruppo consultivo europeo dei consumatori (ECCG) rappresenta il forum principale grazie alla sua organizzazione che permette la creazione di gruppi specializzati in determinate materie. Comunque non bisogna dimenticare che all'interno dell'UE il movimento dei consumatori presenta differenze sostanziali sia in termini di strutture e capacità che in termini di forza. Per questo motivo la Commissione continua a finanziare, per potenziarne la formazione, le associazioni dei nuovi Stati membri anche per favorire sempre di più un funzionamento corretto dei mercati nazionali.

Obiettivo senz'altro ambizioso, ma essenziale, per la Commissione è quello di favorire un recepimento uniforme della direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Legata a questa aspettativa c'è senza dubbio anche quella di favorire una cooperazione sempre più stretta tra le autorità pubbliche responsabili dell'applicazione delle norme in materia di tutela dei consumatori e di sicurezza dei prodotti. La RAPEX – la sorveglianza del mercato ed il sistema di allarme rapido – per il crescente aumento dei casi a questi sottoposti, continueranno ad essere potenziati assieme ad una maggiore attenzione dello strumento di notifica dei prodotti pericolosi da parte degli operatori economici. In futuro, inoltre, la CPC (cooperazione per la tutela dei consumatori) vigilerà sulla effettiva applicazione dei numerosi provvedimenti legislativi, istituzionali e amministrativi già adottati in materia e

per farlo modificherà ampiamente le modalità di cooperazioni fra le varie autorità responsabili.

Una caratteristica peculiare delle politiche di tutela dei consumatori vede una completa e soddisfacente realizzazione di queste attraverso l'intervento di vari soggetti. Questi sono i consumatori, i commercianti, i mezzi di comunicazione, le associazioni non governative di consumatori, gli organismi di autoregolazione e le autorità pubbliche. Ovviamente, in materia, tutti questi soggetti hanno già dato prova di buona cooperazione con risultati tangibili, tuttavia è ancora necessario colmare alcune lacune presenti e garantire coordinamento e coerenza. In una frase: deve essere maggiore il rispetto delle norme.

Alla fiducia che si chiede ai consumatori nell'acquistare prodotti sull'intero mercato comune europeo, si deve necessariamente collegare una certezza che viene garantita ai cittadini-consumatori circa la possibilità di poter predisporre di efficaci rimedi legali. Per far questo occorrerà rafforzare la struttura delle raccomandazioni attuali che comunque rappresentano un insieme di garanzie per la risoluzione alternativa delle controversie. La direttiva sui provvedimenti inibitori ha creato una procedura comune che permette ad enti qualificati di intervenire efficacemente per interrompere pratiche che ledono i diritti e gli interessi dei consumatori. La Commissione potrà probabilmente intervenire sui meccanismi di ricorso collettivo (sia in caso di violazione delle norme a difesa dei consumatori sia quando non vengono rispettate le regole comunitarie antitrust) per i consumatori.

Precedentemente ci si è brevemente soffermati sul "desiderio", espresso soprattutto dai consumatori, di *aumentare la crescita e i posti di lavoro*. Ebbene per far ciò che questo accada l'Unione europea deve poter contare su un mercato interno che funzioni correttamente. Questo significa appunto armonizzare la legislazione almeno per aree tematiche per preservare, sempre e comunque, l'interesse del consumatore.

Altra essenziale priorità, a costo di essere ripetitivi, è *una corretta informazione ed educazione dei consumatori*. Per raggiungere questo scopo potrebbe essere indispensabile far diventare la rete europea dei centri per i consumatori – ECC-net – l'interfaccia dell'UE per i consumatori stessi promuovendo, così, la fiducia nei consumatori e, contemporaneamente, fornire loro consulenza sui loro diritti e accesso al ricorso nelle controversie transfrontaliere. Ovviamente anche questa priorità per essere attuata, necessita di un

contributo non indifferente da parte della Commissione nel creare almeno un centro della ECC-net in ogni Stato membro. Non bisogna allo stesso tempo abbandonare, però, i “classici” mezzi di comunicazione come campagne informative e diffusione dell’ Europa School Diary.

Un ulteriore impegno che la Commissione ha preso è quello della redazione di un Libro verde sui servizi finanziari al dettaglio ed un Libro bianco sul credito immobiliare. Altro vincolo è quello di un’ analisi dettagliata degli ostacoli che i consumatori incontrano all’ apertura, alla chiusura o al cambio dei conti bancari oltre che un serio controllo sui problemi relativi alla concorrenza nel settore dei servizi bancari al dettaglio. Non dovranno essere nient’ affatto trascurati i diritti orizzontali dei consumatori che si applicano a tutti i servizi di interesse generale.

In futuro dovrà continuare ad essere garantita la partecipazione dei consumatori a tutti i gruppi politici pertinenti e, per maggiore garanzia, la partecipazione dei consumatori a tutti questi gruppi sarà rimborsata da ogni settore politico. Inoltre ogni servizio della Commissione che è collegato ad un interesse specifico del consumatore nominerà un funzionario di collegamento consumatori in modo da stabilire un collegamento con gli interessati alla materia e da tenere costantemente informato ogni settore politico in modo da dargli la possibilità di monitorare o migliorare l’ impatto delle proprie politiche sui consumatori.

Tutto ciò consentirebbe anche di rendere più sistematica l’ integrazione degli interessi dei consumatori nelle altre politiche e non lasciare questi all’interno di un recinto di protezioni che, seppur fondamentali, non riuscirebbero a produrre tutti i benefici che potenzialmente sarebbero in grado di offrire.

Gli organi preposti al controllo delle normative in tutto il mondo sono chiaramente interessati ad instaurare una cooperazione mirata ad individuare i prodotti non sicuri, i relativi rischi e a valutare gli effetti di questi. Per queste ragioni la Commissione ha stipulato accordi di cooperazione in questo campo con la Commissione statunitense per la sicurezza dei prodotti destinati ai consumatori e con l’ Amministrazione generale per il controllo della qualità, le ispezioni e la quarantena della Repubblica popolare cinese. La Commissione, per stipulare accordi internazionali di assistenza reciproca fra l’ UE e paesi

terzi, cercherà di ottenere mandati di negoziazione da parte del Consiglio per l'adozione di tali accordi.

8. Focus: la Rete dei Centri europei dei consumatori: «Rete CEC» o «ECC-Net»

La Rete dei centri europei dei consumatori è stata istituita nel gennaio 2005 dopo la fusione di due reti di tutela dei consumatori esistenti voluta fortemente dal commissario responsabile della Direzione Generale Sanità e tutela dei consumatori dell'epoca: la rete per la risoluzione extragiudiziarie delle controversie in materia di consumo (Rete EJE), che si occupava delle denunce in vista di una composizione amichevole dei contenziosi e che ha funzionato dal 2001 al 2004, e la rete di Eurosportelli, ovvero la rete dei punti di informazione riguardanti i consumatori, nati all'inizio degli anni novanta da un'iniziativa della Commissione. Sono da considerarsi suoi obiettivi:

1. rispondere alle domande dirette di informazione da parte dei consumatori o da parte di altre parti;
2. aiutare e sostenere i consumatori nei loro contratti con i commercianti in occasione di denuncia;
3. aiutare, se del caso, i consumatori in occasione di controversie;
4. fornire informazioni per consentire ai consumatori di acquistare beni e servizi nel mercato in piena conoscenza dei loro diritti e doveri.

Oltre ad avere almeno un punto di contatto sul territorio di ciascun Stato membro (anche Malta, la Slovacchia e l'Ungheria, dal 2006, dispongono di un punto di contatto nazionale), la rete CEC collabora costantemente con altre reti europee come la rete FIN-NET (finanziaria), SOLVIT (mercato interno) e la rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale.

La decisione n. 1926/2006 sul programma d'azione comunitario in materia di politica dei consumatori 2007-2013, stabilisce un pacchetto finanziario di 156,8 milioni di euro per il periodo 31 dicembre 2006 – 31 dicembre 2013. Questa cifra include anche il bilancio necessario per il funzionamento delle reti informatiche destinate allo scambio di informazioni.

9. Conclusioni

Il risultato che l'Unione europea si è posta entro il 2013 consiste, in breve, nella possibilità di garantire ai cittadini degli Stati membri uguali diritti e tutele sia se acquistano al negozio dietro l'angolo sia se acquistano attraverso un sito web. L'obiettivo è senz'altro ambizioso, ma inevitabile se si vuole realmente porre al centro il consumatore e non farlo, invece, sentire dentro una gabbia di restrizioni e di vincoli. Certamente non si può trascurare la possibilità di comportamenti devianti da parte del consumatore; appunto per questo motivo è fortemente auspicabile un potenziamento dei controlli in modo da non far pagare alla maggioranza dei cittadini onesti le colpe di una minoranza disonesta.

È fuor di dubbio che anche il recente Trattato di Lisbona indurrà, nel contesto dei sempre mutevoli e vivaci equilibri, ad una sempre crescente azione a tutela del consumatore, ma proprio la sua caratteristica di trasversalità fra varie e importanti politiche europee, potrà agire da freno a un completo e condiviso sviluppo della materia.

Sicuramente anche in futuro, dopo l'accelerazione in questo senso negli ultimi anni, dovranno giocare un ruolo centrale le associazioni che si occupano della tutela del consumatore rafforzando la rete fra gli Stati che esiste e deve continuare a funzionare con un sempre maggiore coordinamento. Questa auspicabile, se non necessaria, collaborazione fra i Centri distribuiti sui territori nazionali, dovrà essere preservata anche in caso di ulteriori allargamenti dell'Unione, deve, insomma, essere condivisa e alimentata anche dai nuovi aderenti per evitare la vanificazione dei numerosi sforzi fatti fino ad oggi.

Non sarebbe certamente cosa errata aumentare anche gli sforzi economici per un potenziamento della materia accompagnati anche da poteri di sanzione, non evitabili, per quegli Stati nazionali che non rispettano le direttive dedicate alla materia.

10. Bibliografia

Alpa G.–M. Bessone, *Il consumatore e l'Europa*, Edizioni CEDAM, Padova, 1979

Alpa G., *Responsabilità dell'impresa e tutela del consumatore*, Milano, 1975

Draetta U. – Vaccà C. (a cura di), *Responsabilità del produttore e nuove forme di tutela del consumatore*, EGEA, Milano, 1993

Alpa G., *Il consumatore e l'Europa: testi e materiali della comunità economica europea e del Consiglio d'Europa raccolti e commentati*, Edizioni CEDAM, Padova, 1979



CHI SIAMO

Il Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton nasce dalla collaborazione tra la **Fondazione Novae Terrae** ed il **Centro Cattolico Liberale** al fine di favorire l'incontro tra studiosi dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville e dello storico inglese Lord Acton, nonché di cultori ed accademici interessati alle tematiche filosofiche, storiografiche, epistemologiche, politiche, economiche, giuridiche e culturali, avendo come riferimento la prospettiva antropologica ed i principi della Dottrina Sociale della Chiesa.

PERCHÈ TOCQUEVILLE E LORD ACTON

Il riferimento a Tocqueville e Lord Acton non è casuale. Entrambi intellettuali cattolici, hanno perseguito per tutta la vita la possibilità di avviare un fecondo confronto con quella componente del liberalismo che, rinunciando agli eccessi di razionalismo, utilitarismo e materialismo, ha evidenziato la contiguità delle proprie posizioni con quelle tipiche del pensiero occidentale ed in particolar modo con la tradizione ebraico-cristiana.

MISSION

Il Centro, oltre ad offrire uno spazio dove poter raccogliere e divulgare documentazione sulla vita, il pensiero e le opere di Tocqueville e Lord Acton, vuole favorire e promuovere una discussione pubblica più consapevole ed informata sui temi della concorrenza, dello sviluppo economico, dell'ambiente e dell'energia, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, della fiscalità e dei conti pubblici, dell'informazione e dei media, dell'innovazione tecnologica, del welfare e delle riforme politico-istituzionali. A tal fine, il Centro invita chiunque fosse interessato a fornire materiale di riflessione che sarà inserito nelle rispettive aree tematiche del Centro.

Oltre all'attività di ricerca ed approfondimento, al fine di promuovere l'aggiornamento della cultura italiana e l'elaborazione di public policies, il Centro organizza seminari, conferenze e corsi di formazione politica, favorendo l'incontro tra il mondo accademico, quello professionale-imprenditoriale e quello politico-istituzionale.