

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. XVIII} N. 62

COMMISSIONE X (ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO SU:

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla
cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della
normativa che tutela i consumatori (COM(2016)283final)

Approvato il 31 gennaio 2017

La X Commissione,

premessò che il mercato unico digitale rappresenta una grande opportunità per l'Europa, ma richiede anche tutele più forti per i consumatori che si confrontano con gli attuali modelli di business e affrontano diverse modalità di acquisizione di beni e servizi, come l'e-commerce, nonché armonizzazione dei sistemi giuridici nazionali e migliore cooperazione tra le istituzioni competenti;

esaminata, ai sensi dell'articolo 127 del regolamento della Camera dei deputati, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (COM(2016)283);

preso atto degli elementi di conoscenza e valutazione acquisiti nel corso delle audizioni svolte sul provvedimento;

premessò che la proposta in esame:

si inserisce tra le iniziative, tra le quali in particolare la Strategia per il mercato unico digitale (COM(2015)192), adottate dalla Commissione europea allo scopo di assicurare standard soddisfacenti di protezione dei diritti dei consumatori nel settore del commercio online;

sostituisce integralmente la disciplina vigente, contenuta nel regolamento (CE 2006/2004), di cui contestualmente dispone l'abrogazione, mediante l'adozione di una normativa molto più articolata e dettagliata;

trae origine da una specifica previsione della stessa normativa vigente la quale stabilisce esplicitamente che la Commissione europea effettui una valutazione degli esiti prodotti dalla sua applicazione e provveda, se del caso, a presentare le opportune integrazioni e correzioni. La

proposta si basa, in effetti, su una valutazione esterna del funzionamento della normativa vigente avviata nel 2012, a cui hanno fatto seguito una consultazione pubblica (2013-2014), il vertice europeo dei consumatori nel 2013 e una valutazione d'impatto effettuata dalla Commissione nel 2015;

considerato che:

la radicale revisione del regolamento n. 2006/2004 discende dalla constatazione che la normativa ivi contenuta, pur avendo segnato un progresso rispetto alla situazione preesistente, si è dimostrata tuttavia insufficiente a prevenire e sanzionare le infrazioni diffuse che si verificano simultaneamente in diversi Stati membri, con particolare riguardo al commercio elettronico;

i dati a disposizione dimostrano, infatti, come il mancato rispetto delle norme che tutelano i consumatori genera la scarsa fiducia di questi ultimi - per il timore di abusi o di frodi - ed incide negativamente sulla disponibilità degli utenti ad operare con regolarità in ambito digitale effettuando acquisti su scala transnazionale. La Commissione europea denuncia, infatti, la persistenza, sui principali mercati al consumo, di un elevato livello di non conformità (tra il 32 e il 69 per cento) con le principali norme UE a tutela dei consumatori, a dimostrazione del fatto che il regolamento vigente non è in grado di raggiungere pienamente gli obiettivi prefissati;

allo stesso modo, la persistenza di discipline nazionali fortemente differenti per quanto concerne le sanzioni applicabili in caso di violazioni non favorisce la realizzazione di un mercato unico e induce gli operatori a comportamenti ostruzionistici ai danni dei consumatori;

la proposta di regolamento in esame risponde al duplice obiettivo di superare le significative discrasie e differenze tuttora esistenti nell'assetto giuridico della materia fra i diversi Paesi membri e di promuovere una maggiore cooperazione tra le autorità nazionali competenti nel settore;

allo stesso tempo, il carattere più puntuale della nuova disciplina sembra doversi attribuire anche alla rivendicazione, da parte della Commissione europea, di più ampi poteri di intervento allo scopo di accentrare taluni procedimenti, in modo da ridurre il margine di discrezionalità dei singoli Stati membri;

la declinazione dei nuovi e più penetranti poteri alla Commissione sta tuttavia suscitando perplessità e reazioni critiche che si sono tradotte nell'adozione, da parte di alcuni Parlamenti nazionali, di pareri motivati per mancato rispetto del principio di sussidiarietà. Tra le questioni più controverse, particolare rilievo assume la previsione secondo la quale la Commissione può avviare un'azione comune senza consultare le autorità nazionali ma utilizzando le loro risorse. Tale previsione, a giudizio di molti, potrebbe determinare un *vulnus* del generale principio di leale collaborazione tra istituzioni europee e Paesi membri;

allo scopo di rafforzare i presidi a tutela degli utenti, la proposta introduce nuove tipologie di infrazioni rilevanti e include nel suo ambito di applicazione anche le cosiddette infrazioni diffuse e quelle cessate, ovvero alle infrazioni di breve durata cessate prima che possano essere messe in atto misure esecutive, ma che possono provocare un danno per i consumatori anche successivamente;

peraltro, nonostante il maggior grado di dettaglio, in talune parti il nuovo testo potrebbe dare luogo ad incertezze interpretative. In particolare, la definizione delle infrazioni diffuse appare suscettibile di causare un'eccessiva dilatazione dell'ambito di applicazione del regolamento, per la circostanza, ad esempio,

che prescinde dall'elemento soggettivo, come evidenziato da AGCM;

la proposta opportunamente amplia i poteri minimi delle autorità competenti riguardo alla conduzione di indagini e all'esecuzione, al fine di superare le differenze nelle norme procedurali nazionali e nei poteri di controllo, tra le altre cose inserendo la possibilità di effettuare acquisti campione e acquisti in forma anonima (*mystery shopping*), di adottare provvedimenti provvisori, di bloccare siti web, di comminare sanzioni e di assicurare la compensazione dei consumatori in un contesto transfrontaliero;

la proposta rafforza le regole sull'assistenza reciproca tra le autorità nazionali competenti e introduce meccanismi di coordinamento per affrontare le infrazioni diffuse, in taluni casi, tuttavia, in termini tali da imporre un utilizzo non pienamente efficiente delle risorse a disposizione delle stesse autorità, che potrebbero vedersi costrette ad istruire procedimenti che esse possono non considerare prioritari esclusivamente in ragione del principio di reciproca assistenza;

tenuto conto che:

presso il gruppo di lavoro « Consumatori » in seno al Consiglio UE, cui partecipano tutti gli Stati Membri nonché la Commissione, sono in corso negoziazioni sulla proposta di Regolamento in esame, lavori cui sta contribuendo anche l'Italia con osservazioni presentate dal MISE in collaborazione con AGCM;

alcuni significativi progressi sono già stati conseguiti nel corso dei negoziati sinora svolti. Infatti, sulla base di proposte di compromesso avanzate dalla Presidenza slovacca, si è raggiunto un accordo su diversi aspetti che sembrano risolvere dubbi e riserve avanzati da più parti;

un primo apprezzabile progresso è stato conseguito in sede negoziale per quanto concerne la definizione più determinata della fattispecie delle violazioni diffuse, di cui all'articolo 3. Nel testo di compromesso esse si caratterizzano per il

fatto di coinvolgere almeno tre Stati membri (nel testo iniziale erano soltanto due) e per essere commesse contemporaneamente dallo stesso operatore, suo agente o distributore;

i poteri e gli obblighi delle autorità competenti, di cui all'articolo 8, vengono parzialmente modificati. In linea generale, l'obiettivo, pienamente condivisibile, di assicurare più ampie garanzie a tutela dei consumatori deve essere perseguito in termini tali da assicurare l'effettività delle procedure attivabili, evitando di porre in essere strumenti e procedure di non agevole gestione concreta. Esempari, al riguardo, appaiono talune disposizioni volte a garantire l'effettività del risarcimento del danno subito dai consumatori, le quali chiamano direttamente in causa le autorità competenti tenute a determinare gli importi da corrispondere e a stabilire i maggiori profitti conseguiti da restituire. Tali obblighi potrebbero risultare di difficile adempimento, quando si tratti di effettuare quantificazioni che si riferiscono ad una platea estremamente ampia di clienti (trattandosi, peraltro, di interessi collettivi). Per tale motivo, le modifiche in discussione in sede negoziale appaiono apprezzabili in quanto dirette ad individuare soluzioni praticabili ed efficaci verso i consumatori, cercando di evitare sovrapposizioni con la tutela giurisdizionale;

i testi di compromesso hanno anche riequilibrato il riparto di poteri tra Commissione e autorità nazionali, facendo in particolare venir meno l'ipotesi di un avvio dell'azione comune senza consultare le autorità nazionali, ma utilizzandone le risorse, nel caso di infrazioni diffuse aventi carattere unionale;

rilevata la necessità che il presente documento finale sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprime una valutazione positiva,

con le seguenti osservazioni:

a) l'obiettivo del rafforzamento delle garanzie per i consumatori, che nella proposta si fonda essenzialmente sulle procedure e sugli strumenti di intervento, nonché sulla cooperazione tra le autorità nazionali e sui poteri della Commissione europea, deve essere perseguito anche con un'iniziativa delle istituzioni europee per rendere più omogenee le discipline nazionali che tutelano i consumatori, soprattutto sotto il profilo sanzionatorio;

b) occorre, inoltre, garantire che il supporto all'attività delle autorità nazionali competenti più deboli non pregiudichi, nella logica della cooperazione e dell'assistenza reciproca, l'efficacia dell'azione delle autorità nazionali competenti più forti e strutturate. In sostanza, il sistema di cooperazione non dovrebbe inserire elementi di novità che comportino arretramenti per l'ordinamento nazionale;

c) relativamente al riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo, unionali e nazionali, occorre trovare un soddisfacente punto di equilibrio che si prefigga di assicurare un effettivo e concreto progresso per quanto concerne la tutela dei consumatori, senza imporre modelli troppo rigidi e non dotati della necessaria flessibilità. A tal fine, appare apprezzabile l'ipotesi, inserita come opzione nell'ultimo testo di compromesso, volta ad attribuire alla Commissione il potere di suggerire alle autorità competenti di condurre appropriate indagini nel caso in cui si abbia il ragionevole sospetto di un'infrazione diffusa a carattere unionale. Appare allo stesso modo apprezzabile l'ipotesi per cui, in presenza di una violazione diffusa, in caso di mancato accordo tra le autorità competenti su chi debba assumere il ruolo di coordinatore e qualora anche la Commissione decida di non assumere tale ruolo, le medesime autorità competenti possano decidere di perseguire le azioni di *enforcement* nazionali, usando, se del caso, il meccanismo di mutua assistenza;

d) con riferimento alle disposizioni che conferiscono alla Commissione la facoltà di adottare atti di esecuzione secondo la procedura d'esame stabilita all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011, stante la delicatezza della materia e il rilievo delle situazioni giuridiche interessate, occorre valutare il rischio di un eccesso di intervento della Commissione stessa anche con riferimento ad aspetti

che dovrebbero invece costituire oggetto di normativa di rango legislativo;

e) si rileva l'opportunità di rafforzare le forme di coinvolgimento dei consumatori, incoraggiando una cooperazione, anche informale, tra loro e le autorità competenti, attivando *feedback* delle decisioni assunte e, in generale, un dialogo più incisivo con gli *stakeholder*.