



24 ottobre 2016

n. 66

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)

Tipo di atto	<i>Proposta di regolamento</i>
Data di adozione	<i>25 maggio 2016</i>
Base giuridica	<i>Articolo 114 TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Protezione dei consumatori, cooperazione amministrativa, concorrenza e mercato interno</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Assegnata alla Commissione mercato interno e protezione dei consumatori del Parlamento europeo</i>
Assegnazione	<i>7 giugno 2016 ---X Commissione attività produttive</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>1° settembre 2016</i>

LE DIMENSIONI DEL FENOMENO

Le autorità preposte alla tutela dei consumatori hanno il compito di garantire la conformità delle pratiche degli operatori dell'UE anche per le transazioni transfrontaliere, ai sensi del regolamento (CE) n. 2006/2004. Negli ultimi anni devono confrontarsi con le nuove sfide poste dalla digitalizzazione del settore commerciale. Il **commercio elettronico** ha raggiunto **dimensioni economiche significative** ed è prevista una crescita sostenuta nei prossimi anni, sebbene ancora inferiore a quella di altre aree economiche quali gli Stati Uniti. Tra i motivi che hanno rallentato in Europa lo sviluppo del commercio online vi è anche la **scarsa fiducia dei consumatori** e il

timore di rimanere vittime di abusi e frodi. Nel 2007, il 54% del totale dei reclami riguardava le vendite online; nel 2014, le vendite online erano oggetto dei due terzi dei reclami stessi. Tra i **principali motivi di lamentele** vi sono: mancata consegna (15% di tutti i casi), prodotti difettosi (11%), problemi con i contratti (10%), prodotti o servizi non conformi all'ordine (9%) e le pratiche commerciali sleali (6%). I **primi cinque settori per reclami** sono trasporto aereo di passeggeri (18% di tutti i casi), mobili e articoli per la casa (14%), multiproprietà e viaggi "tutto compreso" (6%), telecomunicazioni e servizi internet (6%) e abbigliamento (5%). Tra le **pratiche scorrette** maggiormente oggetto di reclami vi sono la presenza di clausole contrattuali abusive, i prezzi non trasparenti, il prezzo finale diverso dal prezzo

iniziale, la mancanza di informazioni sull'identità del commerciante o ancora la mancanza di informazioni sulle garanzie legali e termini e condizioni poco chiari e poco trasparenti.

In base ai dati dei centri europei dei consumatori, due terzi dei 37 mila reclami ricevuti nel 2014 riguardavano acquisti transfrontalieri online; sulla base di un campione rappresentativo di cinque settori online (abbigliamento, prodotti elettronici, servizi ricreativi, credito al consumo e viaggi "tutto compreso"), dalle indagini coordinate a tappeto (sweep) dei siti web per il commercio elettronico online svolte dalle autorità nazionali competenti, è emerso che **il 37% del commercio elettronico dell'UE non ha rispettato la normativa europea a tutela dei consumatori**, con un danno per i consumatori stessi stimato in circa 770 milioni di euro. Questa stima è stata ottenuta tramite la verifica di 2.682 siti di commercio elettronico, effettuata nel 2014 in tutti i Paesi dell'UE.

Tutto ciò incide negativamente sulla fiducia dei consumatori nelle operazioni transfrontaliere: da un'indagine Eurostat del 2014 sull'utilizzo delle tecnologie dell'informazione da parte di famiglie e singoli utenti, risulta che **solo il 15% dei consumatori ha acquistato online da altri Paesi dell'Unione**, mentre il 44% ha effettuato acquisti a livello nazionale. In base all'edizione 2015 del Quadro di valutazione dei mercati al consumo, mentre **il 61% dei consumatori dell'UE si sente sicuro acquistando via internet da un soggetto ubicato nel medesimo Stato membro**, soltanto il 38% si sente sicuro acquistando da un professionista di un altro Paese membro.



Acquisti online nazionali e transfrontalieri. Fonte: Eurostat indagine sull'utilizzo delle TIC da parte delle famiglie e dei singoli utenti.

Le **motivazioni principali del ricorso al commercio transfrontaliero** sono state: prezzi competitivi e un'offerta maggiore di beni e servizi. Sempre secondo gli ultimi dati forniti da Eurostat, gli acquisti cross-border sono stati più elevati in Stati membri più piccoli con una limitata offerta interna online, come il Lussemburgo (65%) e Malta (39%), o in Stati con un legame regionale o linguistico forte con Stati confinanti, come l'Austria (40%), la Finlandia (36%), la Danimarca (36%) e il Belgio (34%). Il commercio elettronico cross-border è comunque cresciuto in misura significativa in quasi tutti gli Stati membri.

Country	2012	2013	2014
EU28	11%	12%	15%
Austria	35%	39%	40%
Belgium	25%	28%	34%
Bulgaria	4%	6%	7%
Croatia	6%	7%	8%
Cyprus	19%	21%	24%
Czech Republic	5%	7%	7%
Denmark	29%	32%	36%
Estonia	11%	13%	22%
Finland	30%	32%	36%
France	17%	18%	21%
Germany	9%	11%	12%
Greece	8%	9%	10%
Hungary	5%	6%	8%
Iceland	24%	24%	31%
Ireland	28%	24%	28%
Italy	5%	7%	9%
Latvia	13%	15%	16%
Lithuania	6%	10%	11%
Luxembourg	60%	64%	65%
Malta	38%	39%	39%
Netherlands	13%	15%	21%
Norway	30%	27%	33%
Poland	2%	3%	4%
Portugal	10%	11%	12%
Romania	1%	1%	1%
Slovakia	17%	17%	20%
Slovenia	13%	15%	17%
Spain	10%	11%	15%
Sweden	19%	23%	22%
United Kingdom	13%	14%	18%

Source: Eurostat, Ecommerce Foundation, 2015

Per quanto riguarda l'**Italia**, pur registrandosi un tendenziale aumento a partire dal 2012, si evidenzia che la percentuale raggiunta nel 2014 è pari al **9%**, ben al di sotto della media dell'Unione europea, che è del **15%**. Le **imprese italiane** sono ancora largamente non digitali e potrebbero trarre benefici dall'utilizzo dell'e-commerce.

Si evidenzia, invece, che in Italia l'e-commerce sta prendendo forma soprattutto grazie all'enorme penetrazione della telefonia mobile, soprattutto di smartphone. Oltre un quinto della popolazione acquista tramite smartphone o tablet. Il tasso di penetrazione della telefonia mobile è pari al 159%, uno dei più alti in

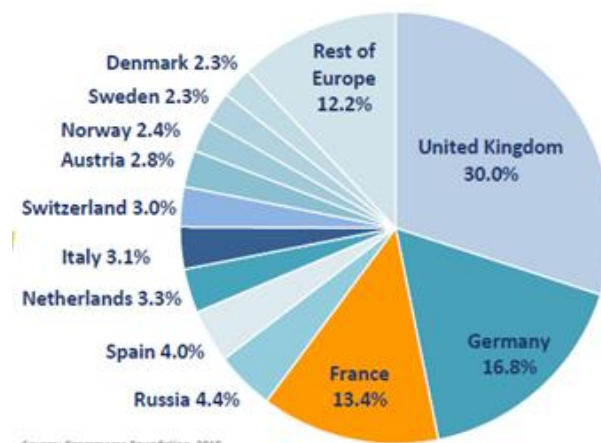
Europa, con un tasso di penetrazione degli smartphone del 64,1% (in aumento del 23,5% dal 2012) e 38,4 milioni di utenti. Il tasso di penetrazione dei tablet è invece pari al 19,6%, in aumento del 5% dal 2012. Anche il mobile e-commerce transfrontaliero è in crescita, con quasi un terzo degli acquisti online effettuati su un sito internet non italiano, soprattutto a causa della mancanza di disponibilità nel mercato nazionale. L'Italia è seconda soltanto al Regno Unito per il commercio online mobile nell'UE.

Scarsa è anche la **propensione ad effettuare vendite transfrontaliere online**: nel 2014, solo il 12% degli operatori dell'UE vendeva online a consumatori di altri Paesi dell'Unione, mentre quelli che vendevano sul mercato nazionale erano il 37%, ovvero il triplo. Nel commercio al dettaglio, inoltre, la quota di mercato del commercio elettronico è più bassa in Europa che negli Stati Uniti (7,2% nel 2014 contro l'11,6% degli USA).



Vendite on-line impresa-consumatore nell'Unione a 28 - anno 2104. Fonte: Flash Eurobarometer 396.

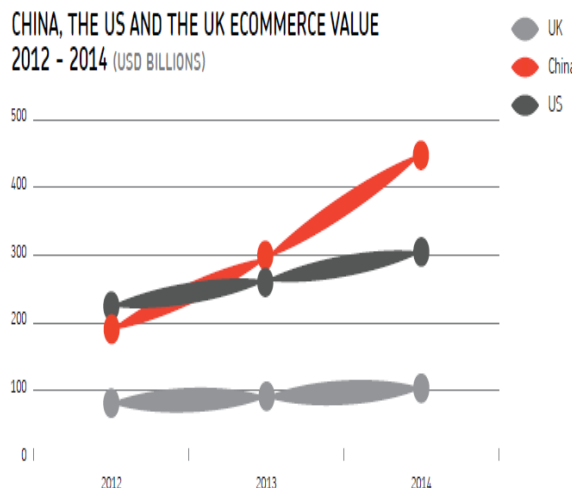
È il **Regno Unito** il leader nel settore dell'e-commerce in termini di fatturato. La sua quota rappresenta, infatti, **quasi un terzo** dell'intero mercato del commercio elettronico europeo, mentre l'**Italia** si assesta soltanto al **3,1%**. Da rilevare anche che insieme il Regno Unito, la Germania e la Francia raggiungono la quota del **60,2%**.



Source: Ecommerce Foundation, 2015

Si segnala, inoltre, la grande crescita del commercio elettronico in Cina.

CHINA, THE US AND THE UK ECOMMERCE VALUE 2012 - 2014 (USD BILLIONS)



Fonte: Cross-border Ecommerce Community (CBEC)

In conclusione, quindi, i dati dimostrano come il mancato rispetto delle norme che tutelano il consumatore rappresenti un problema che incide negativamente sulla fiducia dei consumatori e dei professionisti nei mercati transfrontalieri dell'Unione, in particolar modo in ambiente digitale.

CONTESTO NORMATIVO

La normativa vigente (regolamento (CE) n. 2006/2004) fissa le norme sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e istituisce una rete di autorità competenti per il controllo dell'applicazione della normativa riguardante la tutela dei consumatori. Le disposizioni sull'assistenza reciproca riguardano le cosiddette **infrazioni intracomunitarie**,

come definite all'articolo 3, lettera b). Si tratta di "qualsiasi atto o omissione contrari alle norme sulla protezione degli interessi dei consumatori che danneggino o possa danneggiare gli interessi collettivi dei **consumatori che risiedono in uno o più Stati membri diversi dallo Stato membro** in cui hanno avuto origine o si sono verificati l'atto o l'omissione in questione o in cui è stabilito il venditore o il fornitore responsabile o in cui si riscontrino elementi di prova o beni riconducibili all'atto o all'omissione". Ai sensi dell'**articolo 4**, ogni Stato membro deve **designare le autorità pubbliche competenti responsabili dell'esecuzione della normativa** sulla protezione degli interessi dei consumatori, che costituiscono la rete di assistenza reciproca (articolo 6 e seguenti), e **un ufficio unico di collegamento**, chiamato ad assicurare il coordinamento con le autorità nazionali. La rete di assistenza reciproca consente alle autorità nazionali di **scambiarsi informazioni e di adottare misure di esecuzione** per far cessare o vietare eventuali **infrazioni intracomunitarie che ledono gli interessi collettivi dei consumatori**. Esse possono:

- accedere (**articolo 4, comma 6**) a qualsiasi documento pertinente relativo all'infrazione;
- chiedere per iscritto che il venditore o il fornitore interessato ponga fine all'infrazione;
- esigere la cessazione o vietare qualsiasi infrazione intracomunitaria, disponendo, se del caso, la pubblicazione delle decisioni o anche richiedere alla parte incriminata di indennizzare lo Stato o un beneficiario designato o previsto dalla legislazione nazionale.

Il regolamento prevede anche il coordinamento della sorveglianza e degli interventi per l'esecuzione della legislazione fra autorità competenti (**articolo 9**), e stabilisce che la Commissione europea mantenga una **banca dati elettronica** di consultazione (articolo 10). Il capo III del regolamento (**articoli 11-15**) definisce le procedure per la **richiesta di assistenza reciproca** e lo **scambio di informazioni**, eventualmente anche con Paesi terzi, i criteri per l'utilizzazione delle informazioni e la protezione dei dati personali e del segreto professionale e commerciale e i motivi per i quali un'autorità interpellata possa rifiutarsi di dare seguito a una richiesta di misure di esecuzione o a una richiesta di informazioni. Il regolamento, infine, dispone, all'**articolo 19**, l'istituzione di

un Comitato consultivo, chiamato ad assistere la Commissione nello svolgimento delle procedure per l'attuazione in pratica del regolamento, e, all'**articolo 21**, che gli Stati membri con cadenza biennale presentino alla Commissione una relazione sull'applicazione del regolamento.

In Italia, l'ufficio unico di collegamento responsabile dell'applicazione del regolamento (CE) n. 2006/2004 nei confronti di tutte le autorità competenti e nei rapporti con la Commissione europea e gli altri organismi europei, nonché con i corrispondenti uffici degli altri Stati membri dell'Unione europea è il **Ministero dello sviluppo economico**, mentre **l'Autorità garante della concorrenza e del mercato** è stata designata quale **autorità pubblica competente** per l'applicazione del citato regolamento, avvalendosi, di conseguenza, dei poteri investigativi ed esecutivi che ne conseguono.

FINALITÀ / MOTIVAZIONE

L'**articolo 21-bis del regolamento (CE) n. 2006/2004** stabilisce che la **Commissione valuti l'efficacia e i meccanismi di funzionamento del regolamento** stesso e vagli approfonditamente l'eventuale inclusione nell'allegato di ulteriori atti normativi a tutela degli interessi dei consumatori. È stabilito che, a seguito della valutazione, la Commissione possa presentare, se del caso, una proposta legislativa per modificare il regolamento. **Nel 2012 la Commissione ha avviato una valutazione esterna** del funzionamento del regolamento, a cui hanno fatto seguito una **consultazione pubblica** (2013-2014), il vertice europeo dei consumatori 2013 e la relazione 2014 della Commissione stessa. **Una valutazione d'impatto** è stata ultimata nel 2015, al fine di determinare la necessità di una proposta legislativa. Inoltre, la **strategia per il mercato unico digitale**, adottata dalla Commissione il 6 maggio 2015, ha **annunciato che la Commissione avrebbe presentato una proposta di revisione del regolamento (CE) n. 2006/2004** al fine di mettere a punto meccanismi di cooperazione più efficienti tra le autorità nazionali incaricate dell'esecuzione della normativa UE in materia di consumatori.

La proposta di regolamento in esame si prefigge, quindi, l'obiettivo di sviluppare meccanismi di cooperazione più efficaci tra le autorità nazionali al fine di applicare in maniera più uniforme la normativa UE a tutela dei consumatori. La Commissione europea denuncia la persistenza sui principali

mercati al consumo di un elevato livello di non conformità (tra il 32 e il 69%) con le principali norme UE a tutela dei consumatori, a dimostrazione del fatto che il regolamento vigente, pur avendo rafforzato il controllo dell'applicazione della normativa a tutela dei consumatori in tutta l'Unione europea, **non è in grado di raggiungere pienamente gli obiettivi prefissati.**

La relazione elaborata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 21-bis del regolamento, che tiene conto della relazione di valutazione d'impatto completata nel 2015, **conclude che l'attuale regolamento debba essere sostituito per rispondere alle sfide dell'economia digitale e dello sviluppo del commercio al dettaglio transfrontaliero nell'UE.** In particolare, l'esecuzione inefficace della legislazione nel quadro delle infrazioni transfrontaliere, soprattutto nell'ambiente digitale, permette agli operatori di sottrarsi ai controlli, dando luogo a una distorsione della concorrenza. Nelle valutazioni della Commissione europea, **i consumatori devono anche essere tutelati contro le infrazioni intra-UE di breve durata e contro le infrazioni diffuse** che si verificano solo su un breve periodo di tempo, ma i cui effetti nocivi possono continuare a lungo anche dopo la cessazione dell'infrazione. Le autorità competenti devono disporre dei poteri necessari per aprire un'inchiesta e ordinare la cessazione di tali infrazioni in futuro. Questi poteri, come detto, devono essere adeguati ad affrontare i problemi in materia di esecuzione posti dal commercio elettronico e dall'ambiente digitale, ove desta particolare preoccupazione la possibilità che un operatore possa facilmente occultare o modificare la propria identità.

CONTENUTI

La proposta di regolamento in esame introduce **modifiche rilevanti** rispetto al regolamento attualmente vigente, di cui dispone **l'abrogazione**. Va segnalato che il **testo proposto è assai più articolato** e lungo di quello vigente, diverse questioni vengono affrontate in termini molto più dettagliati e **si introducono nuove fattispecie e nuovi istituti**. Ciò corrisponde all'obiettivo, esplicitamente dichiarato dalla Commissione europea, di **rendere più stringente la disciplina comune europea per ridurre i margini di discrezionalità a livello nazionale** che sono all'origine dei persistenti divari tra gli Stati membri.

Anzitutto, nell'ambito di applicazione e nelle definizioni, il nuovo regolamento (**articoli 2 e 3**) introduce nuove tipologie di infrazioni rilevanti. Accanto alle **infrazioni intra-UE** (atti od omissioni, in corso o cessati, contrari alle norme sulla tutela degli interessi dei consumatori, che abbiano danneggiato, danneggino o possano danneggiare gli interessi collettivi dei consumatori che risiedono **in uno Stato membro diverso dallo Stato membro in cui hanno avuto origine** o si sono verificati l'atto o l'omissione in questione, in cui è stabilito l'operatore responsabile dell'atto o dell'omissione o in cui si riscontrano elementi di prova o beni dell'operatore riconducibili all'atto o all'omissione), vengono previste, infatti, le **infrazioni diffuse** (atti od omissioni contrari alle norme sulla tutela degli interessi dei consumatori, che abbiano danneggiato, danneggino o possano danneggiare gli interessi collettivi dei consumatori che risiedono **in almeno due Stati membri diversi dallo Stato membro in cui hanno avuto origine** o si sono verificati l'atto o l'omissione in questione o in cui è stabilito l'operatore responsabile dell'atto o dell'omissione o in cui si riscontrano elementi di prova o beni riconducibili all'atto o all'omissione; a prescindere dal fatto che l'atto o l'omissione siano in corso o cessati; oppure atti od omissioni contrari alle norme sulla tutela degli interessi dei consumatori che hanno caratteristiche comuni, come la stessa pratica illecita, la lesione del medesimo interesse o che si verificano contemporaneamente in almeno due Stati membri).

Al riguardo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato segnala, in via informale, che la nozione di infrazione diffusa, così come definita dalla proposta in esame, potrebbe determinare una dilatazione eccessiva dell'ambito di applicazione del regolamento.

Inoltre, il nuovo regolamento **si applicherebbe anche alle infrazioni intra-UE di breve durata e alle infrazioni diffuse cessate prima che le misure esecutive siano applicate o completate.**

Quanto alla definizione di **autorità competente**, il testo distingue (articolo 3, lettere d) ed e)) tra **autorità richiedente** (autorità competente che presenta una richiesta di assistenza reciproca) e **autorità interpellata** (autorità competente che riceve una richiesta di assistenza reciproca). Viene anche introdotto un **termine di prescrizione** per l'imposizione delle sanzioni che è stabilito in cinque anni dalla cessazione dell'infrazione. Il termine di

prescrizione per comminare le sanzioni decorre dal giorno in cui l'infrazione è cessata. Resta per ogni Stato membro l'obbligo di designare le autorità competenti e l'ufficio unico di collegamento, ma vi è un **considerevole ampliamento dei poteri minimi** delle suddette autorità. In base ai **nuovi poteri**, elencati all'**articolo 8** della proposta in esame, esse possono:

- acquistare beni o servizi, effettuando acquisti campione o acquisti in forma anonima (cosiddetto mystery shopping), per individuare le infrazioni e raccogliere prove;
- **bloccare siti internet** e servizi o account digitali;
- comminare sanzioni, anche in forma di multe e penalità, per le infrazioni e per il mancato rispetto di decisioni, ordinanze, misure intermedie, impegni o altre misure adottate a norma del regolamento;
- obbligare l'operatore responsabile dell'infrazione a compensare i consumatori che hanno subito un danno a seguito dell'infrazione stessa, compresa, tra l'altro, una compensazione pecuniaria che offra ai consumatori la possibilità di interrompere il contratto o altre misure che garantiscano mezzi di riparazione ai consumatori che sono stati danneggiati dall'infrazione;
- assicurare la **compensazione dei consumatori in un contesto transfrontaliero** e, in caso di impossibilità di definire l'identità dei consumatori danneggiati, di imporre la **restituzione dei profitti ottenuti** a seguito di infrazioni, anche stabilendo che essi vengano **versati all'erario** o a un beneficiario designato dall'autorità competente o dalla legislazione nazionale.

Nel capo III della proposta (**articoli 11-15**) viene **rafforzato il meccanismo di assistenza reciproca tra le autorità competenti**. In particolare, all'articolo 12, il nuovo regolamento stabilisce per l'autorità interpellata **l'obbligo di rispondere ad una richiesta di mutua assistenza**, entro un termine che sarà fissato dalla Commissione europea con un atto di esecuzione. Tuttavia, in base all'**articolo 15**, l'autorità interpellata può rifiutarsi di dar seguito a una richiesta di informazioni se ricorrono determinate condizioni. La Commissione monitora il funzionamento del meccanismo di assistenza reciproca, il rispetto delle procedure da parte delle autorità competenti e i termini per il trattamento delle richieste di assistenza reciproca; ha inoltre

accesso alle richieste di assistenza reciproca e alle informazioni e ai documenti scambiati tra l'autorità richiedente e l'autorità interpellata. Se necessario, infine, la Commissione può formulare orientamenti e fornire consulenza agli Stati membri per assicurare un funzionamento efficace ed efficiente del meccanismo di assistenza reciproca.

Una rilevante innovazione della proposta è contenuta nell'**articolo 16**, che disciplina appunto le infrazioni diffuse: qualora un'autorità competente o la Commissione abbiano il **ragionevole sospetto** che sia stata commessa un'infrazione diffusa, ossia un'infrazione intra-unionale che coinvolga i consumatori in almeno due Stati membri, devono darne tempestiva comunicazione alle autorità dei Paesi interessati. Questa comunicazione fa sorgere **l'obbligo di designare un'autorità che coordini l'azione di enforcement e gli accertamenti istruttori**, ai sensi dell'articolo 17, e che le attività ispettive e le misure cautelari siano adottate simultaneamente da tutte le autorità coinvolte. Anche la Commissione può assumere il ruolo di coordinamento.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato segnala, in via informale, il rischio che la previsione dell'obbligo di coordinamento delle azioni esecutive potrebbe comportare un utilizzo inefficiente delle scarse risorse a disposizione delle autorità competenti, costrette magari ad allocare risorse all'istruzione di procedimenti che esse possono non considerare prioritari. Per tale ragione, l'Autorità propone di attribuire alle autorità competenti la facoltà e non l'obbligo di coordinare nelle forme previste l'attività di enforcement nel caso di infrazioni diffuse.

Si registra, in sostanza, un considerevole rafforzamento del ruolo della Commissione rispetto al vigente regolamento, rafforzamento che si rende ancora più manifesto nel caso delle **infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale** (infrazioni che possono danneggiare i consumatori in almeno tre quarti degli Stati membri, che insieme rappresentino almeno tre quarti della popolazione UE), nuova fattispecie introdotta dall'articolo 21 della proposta di nuovo regolamento. In questo caso, se vi è il ragionevole sospetto che si sia in presenza di un'infrazione diffusa avente una dimensione unionale, **la Commissione avvia e coordina un'azione comune** di contrasto con le autorità nazionali per porre fine a tali pratiche. L'azione comune può dare seguito a indagini simultanee, utilizzando il meccanismo di assistenza

reciproca, posizioni comuni, misure di esecuzione, vigilanza di impegni assunti dall'operatore interessato.

In questo caso, il potere di avviare e coordinare un'azione comune spetta in via esclusiva alla Commissione europea e le autorità competenti, tranne che in presenza di determinate condizioni stabilite, non possono sottrarsi all'obbligo di partecipare.

In via informale, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato segnala che vi sarebbe un eccessivo accentramento delle competenze in capo alla Commissione. Il potere attribuito alla Commissione di avviare un'azione comune senza consultare le autorità nazionali, ma utilizzando le loro risorse, potrebbe determinare un vulnus del generale principio di leale collaborazione tra istituzioni comunitarie e Paesi membri.

L'**articolo 32** della proposta in esame disciplina la prassi dello **svolgimento di indagini coordinate dei mercati al consumo (c.d. sweep)** condotte periodicamente su impulso della Commissione. L'avvio di tali indagini è correlato alle ipotesi in cui le tendenze del mercato, le segnalazioni dei consumatori o altri elementi inducano a ritenere che possa verificarsi un'infrazione diffusa.

Il capo V (**articoli 33-36**), invece, disciplina un **meccanismo di sorveglianza e di allerta per la cooperazione** in materia di protezione dei consumatori basato sulle comunicazioni tempestive di ogni ragionevole sospetto relativo all'esistenza di infrazioni che potrebbero pregiudicare gli interessi dei consumatori in altri Stati membri. La proposta di regolamento abilita a tali comunicazioni non solo le autorità competenti o i soggetti designati dagli Stati membri e dalla Commissione europea, ma anche soggetti scelti tra le organizzazioni dei consumatori o tra le associazioni commerciali aventi competenze adeguate e un legittimo interesse nella tutela dei consumatori e i centri europei dei consumatori.

Resta, in base alle disposizioni dell'**articolo 43** della proposta, la **banca dati elettronica di consultazione a cura della Commissione**, necessaria per archiviare ed elaborare le informazioni ricevute a sostegno delle richieste di assistenza reciproca. Invece, l'**articolo 45** impone agli Stati membri l'obbligo di comunicare ogni due anni alla Commissione dei **piani di esecuzione**, che, contrariamente alle relazioni biennali presentate alla Commissione ai sensi dell'articolo 21 del regolamento vigente,

rappresentano dei veri e propri documenti programmatici. **La Commissione monitora l'attuazione dei piani nazionali di esecuzione**, può **esprimere pareri sulla loro attuazione**, stabilire parametri di riferimento per quanto riguarda le risorse finanziarie necessarie all'attuazione del presente regolamento e promuovere le migliori pratiche. Inoltre, l'**articolo 47** della proposta in esame conferisce alla Commissione il potere di formulare raccomandazioni sulle sanzioni e stabilisce che all'atto di irrogare sanzioni le autorità competenti debbano tener conto della portata territoriale dell'infrazione, del danno complessivo o dei probabili danni arrecati ai consumatori in altri Stati membri, nonché della reiterazione dell'infrazione nello stesso Stato membro o nell'Unione. Infine, l'**articolo 48** mantiene il Comitato come organo di assistenza della Commissione in materia.

Da ultimo, si segnala che numerosi articoli prevedono che **la Commissione possa adottare atti di esecuzione** secondo la procedura d'esame stabilita all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011.

In base alla normativa vigente, la responsabilità dell'attuazione degli atti dell'UE giuridicamente vincolanti spetta in primo luogo ai Paesi dell'UE. Tuttavia, alcuni atti comunitari giuridicamente vincolanti richiedono condizioni uniformi per l'attuazione. In questi casi, la Commissione ha il potere di adottare atti di esecuzione (articolo 291 del TFUE). Il regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo, da parte dei Paesi dell'UE, dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. Tale controllo avviene attraverso quelle che sono note come procedure di «comitatologia», secondo le quali la Commissione è assistita da comitati composti dai rappresentanti dei Paesi dell'UE e presieduti da un rappresentante della Commissione.

In sostanza, si conferisce un ampio potere alla Commissione europea; al riguardo, 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.

BASE GIURIDICA

La base giuridica della proposta, come del regolamento (CE) n. 2006/2004, è l'articolo 114 del TFUE. La proposta, infatti, mira a rimuovere le distorsioni della concorrenza, ad eliminare gli ostacoli al mercato interno (articolo 26 del TFUE) ed è intesa a preservare e aumentare

l'efficacia e l'efficienza del sistema di esecuzione transfrontaliera della normativa dell'Unione sulla tutela dei consumatori.

SUSSIDIARIETÀ

Le fattispecie oggetto della proposta riguardano situazioni transfrontaliere o infrazioni diffuse aventi luogo in diversi Stati membri che non possono essere affrontate in maniera sufficientemente efficace tramite azioni individuali dei Paesi membri. A giudizio della Commissione europea, è quindi necessario stabilire disposizioni armonizzate per coordinare le attività di esecuzione svolte dalle autorità pubbliche e rafforzare il ruolo di coordinamento da parte della Commissione europea, soprattutto per le infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale. La tutela dei consumatori, inoltre, è una delle competenze condivise tra l'Unione e gli Stati membri. L'articolo 169 del TFUE contribuisce, tra l'altro, a tutelare gli interessi economici dei consumatori e promuovere il loro diritto all'informazione e all'educazione al fine di salvaguardare i loro interessi. Pertanto, la Commissione europea sarebbe legittimata ad intervenire adottando misure ai sensi del principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea.

PROPORZIONALITÀ

La proposta di regolamento, a detta della Commissione, ottempera al principio di proporzionalità, non pregiudicando le competenze degli Stati membri in materia di esecuzione e non imponendo alle singole autorità nazionali un onere sproporzionato o eccessivo. Si renderà soltanto necessario, per alcuni Stati membri, adeguare le proprie procedure. La proposta, come il regolamento vigente, prevede un insieme di poteri comuni minimi per tutte le autorità competenti degli Stati membri nel contesto delle infrazioni intra-UE e diffuse.

VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA

La valutazione d'impatto che accompagna la proposta (SWD(2016)165) ha considerato varie opzioni per conseguire gli **obiettivi di una maggiore cooperazione tra le autorità nazionali, una migliore uniformità delle norme in materia di consumatori in tutta l'UE, una riduzione del danno subito dai consumatori e un rafforzamento della certezza giuridica.** L'opzione scelta, quella di

una revisione dell'attuale regolamento (CE) n. 2006/2004 per ampliarne il campo di applicazione e rafforzarne l'efficacia, permetterà, secondo la Commissione, di conseguire tutti gli obiettivi strategici a un costo ragionevole per le autorità nazionali e la Commissione. Migliorerà, inoltre, l'efficacia dell'azione pubblica e la governance dei mercati transfrontalieri al dettaglio dell'UE che diventeranno più equi e più trasparenti per gli operatori commerciali e i consumatori. Quest'ultimi beneficeranno di una maggiore protezione per gli acquisti transfrontalieri, soprattutto online. La suddetta opzione non imporrà obblighi giuridici alle imprese e ai consumatori, che beneficeranno entrambi, oltre che di un miglior funzionamento dei mercati, anche di un minor numero di controversie e dei relativi costi. Secondo la Commissione, **alcuni Stati membri potrebbero dover adattare leggermente la legislazione nazionale** in modo che le autorità possano avvalersi del riconoscimento reciproco delle prove o dei risultati investigativi e dei poteri supplementari che consentano loro di cooperare in un contesto transfrontaliero. **Il principale costo per gli Stati membri** consiste nell'addestramento e nella formazione dovuti ai nuovi poteri e procedure (circa 3 mila euro ad autorità) e circa 174 mila euro all'anno per tutti gli Stati membri per una misura di applicazione coordinata avviata attraverso la procedura di coordinamento obbligatorio. Nel complesso, nel medio termine, sono previsti **risparmi** grazie ad azioni più coordinate a livello UE. Il costo supplementare che la Commissione sosterebbe per rafforzare il suo ruolo di coordinamento dovrebbe essere inferiore a 300 mila euro all'anno. Secondo la Commissione, il miglioramento del contesto normativo per i mercati al dettaglio dovrebbe consentire alle imprese, comprese le PMI, di evitare costi di consulenze legali all'atto della commercializzazione transfrontaliera e essere più fiduciose nell'applicazione uniforme del diritto europeo dei consumatori negli altri paesi in cui intendono vendere. Una maggiore coerenza nell'applicazione transfrontaliera della normativa potrebbe rilanciare la competitività degli operatori commerciali onesti, rispettosi della legge, stimolare la concorrenza e assicurare condizioni di parità nel mercato interno.

L'impatto sui bilanci nazionali, a detta della Commissione, **è alquanto modesto** rispetto ai risparmi che l'opzione prescelta consentirà di realizzare; in particolare, la messa in comune di risorse per affrontare le infrazioni più diffuse

consentirebbe un notevole risparmio, in quanto un intervento coordinato sostituirebbe 28 azioni nazionali, con il risultato di un risparmio netto che varia da circa 180 mila euro (in caso di un'azione coordinata riuscita) a circa 815 mila euro (in caso di mancata azione).

ESAME PRESSO LE ISTITUZIONI DELL'UE

La proposta in esame è stata assegnata alla Commissione mercato interno e protezione dei consumatori del Parlamento europeo. Alla data del 24 ottobre 2016 non risulta ancora avviato l'iter.

ESAME PRESSO ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame dell'atto risulta concluso da parte del Bundesrat tedesco e dei Parlamenti di Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Lussemburgo, Portogallo e Svezia, mentre è ancora in corso presso il Bundestag tedesco e i Parlamenti di Grecia, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Olanda e Regno Unito. In particolare, hanno espresso un **parere motivato per mancato rispetto del principio di sussidiarietà** i Parlamenti di Austria, Bulgaria, Repubblica Ceca e Svezia.