



Comitato economico e sociale europeo

INT/853

Un "New Deal" per i consumatori

PARERE

Comitato economico e sociale europeo

**a) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio
relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi
dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE**

[COM(2018) 184 final – 2018/0089 (COD)]

**b) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica
la direttiva 93/13/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993, la direttiva 98/6/CE
del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo
e del Consiglio e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio
per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE
relative alla protezione dei consumatori**

[COM(2018) 185 final – 2018/0090 (COD)]

Relatore: **Jarosław MULEWICZ**

Correlatore: **Antonio LONGO**

Consultazione	a) Parlamento europeo, 02/05/2018 a) Consiglio, 22/05/2018
	b) Parlamento europeo, 02/05/2018 b) Consiglio, 22/05/2018
Base giuridica	Articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	04/09/2018
Adozione in sessione plenaria	20/09/2018
Sessione plenaria n.	537
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	155/1/5

1. Conclusioni e raccomandazioni

- 1.1 Il CESE prende atto della proposta della Commissione europea concernente una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione dei consumatori e diretta inoltre ad aggiornare le norme esistenti (affinché tengano conto delle nuove abitudini di consumo) e ad adattare all'evoluzione del mercato unico digitale. Tuttavia, come già raccomandato nel parere del CESE sulla vulnerabilità dei consumatori rispetto alle pratiche commerciali¹, devono ancora essere affrontate le preoccupazioni legate all'insufficiente attuazione delle norme esistenti.
- 1.2 Il CESE concorda con la Commissione europea sulla necessità di modernizzare e semplificare la politica dei consumatori dell'UE, e reputa che il nuovo pacchetto legislativo possa contribuire a colmare il divario creato dalla crescita esponenziale del commercio elettronico, che mina la fiducia dei consumatori e causa distorsioni del mercato unico.
- 1.3 In generale, il Comitato considera che l'armonizzazione delle norme in materia di protezione dei consumatori non dovrebbe ridurre il livello di protezione dei consumatori negli Stati membri, pur temperando tale tutela con la garanzia della certezza del diritto per gli operatori commerciali. Il CESE prende atto delle conclusioni di REFIT secondo cui le disposizioni in materia di protezione dei consumatori rispondono allo scopo, ma osserva altresì che un numero crescente di consumatori è oggetto di azioni di marketing aggressive e di pratiche commerciali ingannevoli.
- 1.4 Il CESE appoggia la proposta di estendere l'ambito di applicazione dei diritti dei consumatori a tutti i servizi digitali "apparentemente gratuiti" per ottenere i quali gli utenti forniscono dati personali e non personali; e sostiene inoltre le misure volte a garantire una maggiore trasparenza e responsabilità per le piattaforme online.
- 1.5 Per quanto riguarda il riesame della direttiva 2011/83/UE relativa alla protezione dei diritti dei consumatori, in seno al Comitato sono emerse due diverse preoccupazioni. Gli operatori commerciali sono a favore dell'aggiornamento, della semplificazione e dell'adeguamento delle informazioni precontrattuali, mentre i consumatori ritengono che ciò potrebbe ridurre il loro livello di protezione.
- 1.6 Il CESE reputa che le disposizioni in materia di contenuti e servizi digitali e di vendite online dovrebbero essere rese conformi alla normativa in materia di mercato unico digitale.
- 1.7 Il CESE reputa che il diritto di recesso sia un efficace strumento di protezione dei consumatori che non dovrebbe essere messo a repentaglio. Le opinioni dei membri del Comitato in merito alla proposta della Commissione sono differenti. Gli operatori commerciali, in particolare le PMI, hanno bisogno di maggiore certezza giuridica in materia di merci provate dall'acquirente più del necessario e in materia di rimborso anticipato. I consumatori, invece, sono contrari alle modifiche proposte e chiedono il mantenimento dello status quo. Il Comitato invita la Commissione a riesaminare questa importante disposizione in modo da realizzare un compromesso tra questi interessi contrapposti.

¹ [GU C 12, pag. 15.1.2015, pag. 1.](#)

- 1.8 Il CESE ritiene che le misure volte a proteggere i consumatori nei confronti di "prodotti a doppio standard qualitativo" siano giustificate e sostiene la proposta della Commissione di garantire una maggiore trasparenza,
- 1.9 Il Comitato è favorevole all'impiego di meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie (REC) e di risoluzione online delle controversie (ROC), come la mediazione o l'arbitrato, il ricorso ai quali dovrebbe essere promosso a livello europeo e nazionale.
- 1.10 Il CESE chiede alla Commissione di fare in modo che gli Stati membri applichino effettivamente le norme in materia di protezione dei consumatori e ne garantiscano il rispetto; di sostenere l'armonizzazione di tali norme; di promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le autorità nazionali per il tramite del canale rappresentato dalla cooperazione per la protezione dei consumatori (CPC) e di lanciare una campagna di comunicazione per agevolare il rispetto della normativa in materia di protezione dei consumatori da parte delle piccole e medie imprese.
- 1.11 Il CESE invita gli Stati membri a introdurre norme più severe per far rispettare la normativa in materia di protezione dei consumatori, per contrastare le infrazioni nazionali e transfrontaliere e per mantenere il livello attuale di protezione dei consumatori.
- 1.12 Il CESE appoggia la proposta di introdurre criteri specifici per la determinazione delle sanzioni pecuniarie in quanto strumento efficace di protezione dei consumatori. È importante disporre di sanzioni realmente dissuasive per le imprese che violano le norme, sanzioni che corrispondano a una percentuale significativa del loro fatturato annuo e tengano conto delle infrazioni a livello di tutta l'UE.
- 1.13 Il CESE prende atto della proposta di direttiva relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE. In proposito, tuttavia, si rammarica che, nell'elaborare tale proposta legislativa, le raccomandazioni da esso formulate nel parere su un quadro europeo per i ricorsi collettivi² non siano state tenute in considerazione.
- 1.14 A tutti i cittadini dell'UE dovrebbe essere garantito un accesso semplice e veloce alla giustizia. I consumatori dovrebbero poter ottenere un risarcimento in caso di un pregiudizio subito in conseguenza di violazioni del contratto. È quindi accolta con favore l'introduzione di un ampio sistema di ricorsi specificamente concepito per i danni collettivi. Tale sistema dovrebbe essere pragmatico ed efficiente sul piano dei costi, fornire le garanzie pertinenti e tener conto dei sistemi giudiziari nazionali esistenti.
- 1.15 Il CESE dà atto degli sforzi compiuti dalla Commissione per individuare gli enti legittimati a intentare un ricorso collettivo, nel rispetto del principio di sussidiarietà e della legislazione nazionale.

² [GU C 170, pag. 5.6.2014, pag. 68.](#)

- 1.16 Inoltre, gli Stati membri dovrebbero sostenere la creazione di fondi per le spese di contenzioso degli enti legittimati. Nei casi in cui i danni siano di modesta entità e quando sia impossibile rintracciare tutte le persone che li hanno subiti, il CESE è d'accordo con la proposta della Commissione di destinare gli importi corrispondenti a obiettivi d'interesse pubblico; tuttavia il Comitato chiede che si chiarisca la natura di tali obiettivi (per es. assistenza ai consumatori, programmi d'informazione ed educazione, fondi per le spese di contenzioso).
- 1.17 Infine, un'importante salvaguardia che dovrebbe essere inclusa nella direttiva è costituita dalla possibilità di scegliere se partecipare ("opt in") o non partecipare ("opt out") a una procedura di ricorso collettivo. Infatti, in linea con le raccomandazioni già formulate nel suo parere in merito a un quadro europeo per il ricorso collettivo³, il CESE reputa che i consumatori dovrebbero essere liberi di decidere se aderire o rinunciare a un'azione collettiva.

2. Contesto e introduzione

- 2.1 L'11 aprile 2018, la Commissione europea ha pubblicato un pacchetto legislativo su un "New Deal" per i consumatori, consistente in una proposta di direttiva che modifica la direttiva 93/13/CEE⁴, la direttiva 98/6/CE⁵, la direttiva 2005/29/CE⁶ e la direttiva 2011/83/UE⁷ per quanto riguarda una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione dei consumatori e in una proposta di direttiva sulle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori che abroga la direttiva 2009/22/CE.

Proposta di direttiva COM(2018) 185

- 2.2 La proposta della Commissione COM (2018) 185 concernente una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione dei consumatori mira a completare i meccanismi esistenti per tale protezione, per il contrasto alle infrazioni transfrontaliere e in materia di commercio elettronico, nonché a ridurre l'onere che grava sugli operatori commerciali. La proposta segue le conclusioni del controllo di adeguatezza condotto nell'ambito del programma REFIT in materia di diritti dei consumatori e di marketing⁸ come anche quelle della valutazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori.

³ [GU C 170 del 5.6.2014, pag. 68.](#)

⁴ Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori ([GU L 95 del 21.4.1993, pag. 29](#)).

⁵ Direttiva 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori ([GU L 80 del 18.3.1998, pag. 27](#)).

⁶ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ([GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22](#)).

⁷ Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([GU L 304 del 22.11.2011, pag. 64](#)).

⁸ SWD(2017) 208 final (sintesi) e SWD(2017) 209 final (relazione), pubblicate il 23.5.2017.

- 2.3 In particolare, la proposta di direttiva in esame prevede:
- 2.3.1 l'introduzione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in modo coordinato per infrazioni sia a livello nazionale che a livello transfrontaliero;
 - 2.3.2 una maggiore trasparenza nel mercato unico digitale, con obblighi in materia di trasparenza per le piattaforme online;
 - 2.3.3 l'estensione della protezione dei consumatori nell'ambito dei servizi digitali, in particolare quelli in cui i consumatori non pagano, ma forniscono dati personali e non personali che hanno un valore economico e che pertanto non possono essere considerati "gratuiti";
 - 2.3.4 la riduzione degli oneri per le imprese, consentendo ai professionisti di impiegare nuovi mezzi di comunicazione online, come moduli online oppure chat in alternativa alla posta elettronica (e-mail);
 - 2.3.5 la revisione di taluni aspetti relativi al diritto di recesso. In particolare, si consente all'operatore di rimborsare il consumatore solo dopo aver ispezionato le merci ed essersi accertato che il consumatore non abbia "utilizzato" le merci, anziché essersi limitato a provarle;
 - 2.3.6 la possibilità per gli Stati membri di limitare le pratiche aggressive e ingannevoli indesiderate nell'ambito di vendite porta a porta, presso il domicilio del consumatore o in occasione di escursioni promozionali;
 - 2.3.7 disposizioni esplicite riguardo ai casi di "doppio standard qualitativo" dei prodotti e a tutte le azioni di marketing a ciò collegate, comprese le pratiche commerciali ingannevoli, particolarmente diffuse nel settore agroalimentare.

Proposta di direttiva relativa alle azioni rappresentative

- 2.4 La proposta della Commissione COM (2018) 184 sulle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori getta le basi per un meccanismo europeo di ricorso collettivo contro le diffuse violazioni del diritto in materia di protezione dei consumatori. Questo strumento, finora disponibile in alcuni Stati membri dell'UE, dovrebbe ormai essere esteso a tutti. Tuttavia, si dovrebbe applicare il principio di sussidiarietà, permettendo agli Stati membri di precisare questo nuovo regime a livello nazionale mantenendo al contempo i sistemi già esistenti.
- 2.5 Solo gli enti legittimati a livello nazionale dovrebbero poter agire per conto dei consumatori e sarebbero tenuti a rispettare alcuni requisiti minimi introdotti dalla Commissione europea.
- 2.6 Il meccanismo di risarcimento è collegato a una decisione d'ingiunzione. Gli enti legittimati dovrebbero poter avviare una causa di ricorso collettivo solo dopo che un tribunale o un'autorità amministrativa abbia accertato una violazione dei diritti dei consumatori. La direttiva si applica alle violazioni commesse a livello nazionale e dell'UE, consentendo ricorsi collettivi transfrontalieri per i consumatori.

2.7 In termini di risarcimento per il danno subito dai consumatori, la proposta opera una distinzione tra piccoli importi, nel qual caso il risarcimento è destinato a un obiettivo di interesse pubblico, e importi ingenti, nel qual caso i consumatori sono risarciti direttamente.

3. Osservazioni generali sulla proposta di direttiva COM(2018) 185

3.1 Il CESE prende atto della proposta della Commissione europea concernente una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione dei consumatori e diretta ad aggiornare le norme esistenti - affinché tengano conto delle nuove abitudini di consumo - e ad adattarle all'evoluzione del mercato unico digitale. Tuttavia, come già raccomandato nel parere del CESE sulla vulnerabilità dei consumatori rispetto alle pratiche commerciali⁹, devono ancora essere affrontate le preoccupazioni legate all'insufficiente attuazione delle norme esistenti.

3.2 Il CESE rimanda qui a due sue relazioni informative - quella sul diritto europeo dei consumatori e del marketing¹⁰, nella quale valuta i modi in cui le organizzazioni della società civile di tutta l'UE percepiscono l'attuazione di tale diritto, e quella riguardante la direttiva sui diritti dei consumatori¹¹, nella quale valuta l'attuazione di tale atto normativo - basate su tre diversi strumenti di raccolta di dati: un questionario, un'audizione di esperti e nove missioni conoscitive svolte rispettivamente a Riga, Roma, Varsavia, Madrid, Parigi, Atene, Vilnius, Lisbona e Bruxelles.

3.3 Il CESE osserva che la proposta della Commissione tiene conto delle suddette relazioni informative, chiedendo di intensificare gli sforzi in materia di sensibilizzazione, formazione e coordinamento in relazione alla politica di protezione dei consumatori, alla regolamentazione delle piattaforme online e all'economia digitale; ma osserva altresì che, in tale proposta, le preoccupazioni espresse dal CESE riguardo alla politica di protezione dei consumatori - ovvero la necessità di finanziare campagne di sensibilizzazione, incoraggiare la formazione lungo tutto l'arco della vita, sostenere le PMI, rendere meglio comprensibili le informazioni giuridiche fornite ai consumatori e promuovere i sistemi di REC, l'autoregolamentazione e i codici di condotta - non sono prese nella dovuta considerazione.

3.4 Il CESE riconosce che i consumatori possono trovarsi in situazioni nelle quali sono indotti in errore o spinti in modo aggressivo a concludere contratti. Problemi specifici sono stati segnalati in relazione a call center che vendono contratti di fornitura energetica, servizi di telecomunicazione o erogazione idrica che traggono in inganno i consumatori. Analogamente, sono state segnalate tecniche commerciali simili, ossia particolarmente pressanti, attuate nel corso di escursioni organizzate per vendere prodotti a determinate categorie di consumatori vulnerabili.

⁹ [GU C 12, pag. 15.1.2015, pag. 1.](#)

¹⁰ Relazione informativa del CESE presentata alla sessione plenaria del 14.12.2016 (INT/796).

¹¹ Relazione informativa del CESE presentata alla sessione plenaria del 14.12.2016 (INT/795).

In tali situazioni il consumatore dovrebbe avere il diritto di recedere dal contratto di compravendita e/o di essere risarcito per il danno subito.

- 3.5 Il CESE reputa che, come ha già raccomandato nel suo parere sulla vulnerabilità dei consumatori rispetto alle pratiche commerciali, ai consumatori debbano essere offerte soluzioni individuali come il rimborso del prezzo, la sostituzione del bene o la risoluzione del contratto di compravendita. I rimedi, inoltre, dovrebbero essere adeguati alla situazione di ciascun consumatore, in modo da consentirgli di optare per soluzioni su misura.
- 3.6 Il CESE ritiene altresì che occorra evitare di ridurre il grado di armonizzazione raggiunto dalla legislazione dell'UE in materia di protezione dei consumatori; compiere un passo indietro in tal senso non significa creare condizioni uniformi nell'Unione europea e non sarà vantaggioso né per i consumatori né per gli operatori commerciali;
- 3.7 Il CESE, sottolineando che le strategie di vendita aggressive e ingannevoli sono già oggi vietate dalla direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali, che in materia ha introdotto una piena armonizzazione, esorta la Commissione europea a garantire un'applicazione più rigorosa delle norme esistenti da parte degli Stati membri.
- 3.8 In merito alla proposta della Commissione di limitare alcuni metodi di distribuzione, i membri del CESE manifestano opinioni divergenti. I rappresentanti degli operatori commerciali ritengono che tali misure non dovrebbero essere limitate alle vendite a domicilio, stigmatizzando così un intero settore economico, ma dovrebbero invece prendere di mira tutte le pratiche aggressive; i rappresentanti dei consumatori sono a favore della possibilità data agli Stati membri di limitare taluni metodi di vendita per categorie specifiche di prodotti (armi, medicinali e altri prodotti farmaceutici ecc.) per ragioni di salute e sicurezza.
- 3.9 A tale riguardo, la cooperazione tra le autorità che, nei singoli Stati membri, sono preposte alla protezione dei consumatori nel quadro del regolamento sulla CPC è cruciale per contrastare in modo efficiente le pratiche abusive senza penalizzare gli operatori che agiscono in modo conforme alle norme. I consumatori dovrebbero avere accesso a informazioni sugli operatori commerciali, e dovrebbero essere promosse campagne di sensibilizzazione a livello nazionale e dell'UE.
- 3.10 Per quanto concerne il riesame della direttiva 2011/83/UE relativa alla protezione dei diritti dei consumatori, in seno al Comitato sono emerse due diverse posizioni e preoccupazioni. Gli operatori commerciali sono a favore dell'aggiornamento, della semplificazione e dell'adeguamento delle informazioni precontrattuali, mentre i consumatori ritengono che ciò potrebbe ridurre il livello di protezione loro accordato. Il Comitato è a favore di un approccio che contemperi la protezione dei consumatori con la certezza del diritto per gli operatori commerciali. Il CESE reputa che le disposizioni in materia di contenuti e servizi digitali e di vendite online dovrebbero essere rese conformi alla normativa in materia di mercato unico digitale.
- 3.11 Per quanto concerne le piattaforme online, la trasparenza riguardo alla loro identificazione e alla loro responsabilità dovrebbe essere l'elemento preminente. Il CESE ritiene essenziale che, al

momento di stipulare un contratto, il consumatore riceva tutte le informazioni pertinenti sulla sua controparte. Inoltre, la trasparenza delle piattaforme online è un fattore cruciale per lo sviluppo del mercato unico digitale, sia per i consumatori che per le imprese (operazioni B2B)¹².

- 3.12 Oltre a ciò, il CESE appoggia anche la proposta di estendere l'ambito di applicazione dei diritti dei consumatori a tutti i servizi digitali "gratuiti" per ottenere i quali gli utenti forniscono dati personali e non personali. Poiché tali dati hanno un valore commerciale, sarebbe iniquo nei confronti dei consumatori considerare tali servizi "gratuiti" e non fornire ai consumatori stessi la protezione pertinente. Il pacchetto di misure proposto dalla Commissione europea permette di riequilibrare, almeno in parte, il rapporto tra i principali attori globali delle piattaforme online e i singoli utenti.
- 3.13 Il CESE è favorevole all'introduzione di moderni meccanismi di scambio di informazioni tra gli operatori e i consumatori (per es. chatbot, moduli online). Il Comitato reputa che tali meccanismi dovrebbero semplificare il dialogo tra le parti, purché siano previste adeguate salvaguardie per i consumatori, come la possibilità di tracciare lo scambio di informazioni, di ottenere ulteriori informazioni e presentare reclami. In particolare, dovrebbe essere possibile utilizzare forme tradizionali di contatto (call center, per esempio).
- 3.14 Il CESE condivide l'idea del diritto di recesso e ne riconosce l'importanza in quanto strumento efficace per la protezione dei consumatori - uno strumento che non dovrebbe essere messo a repentaglio. La proposta della Commissione rischia di limitare i diritti dei consumatori senza fornire prove adeguate di un abuso sistematico e diffuso di tali diritti. D'altro canto, gli operatori commerciali, e in particolare le PMI, hanno bisogno di maggiore certezza giuridica in materia di merci provate dall'acquirente più del necessario e in materia di rimborso anticipato. Il Comitato invita la Commissione a riesaminare questa importante disposizione per raggiungere un compromesso equilibrato.
- 3.15 Il CESE accoglie con favore i chiarimenti apportati riguardo ai prodotti "a doppio standard qualitativo"; sembra infatti che alcuni prodotti, in particolare alimentari, siano etichettati in modo identico anche se la loro composizione è diversa, con il rischio di ingannare i consumatori. Se si vuole garantire la trasparenza, allora occorre vietare qualsiasi descrizione o etichettatura ingannevole dei prodotti.
- 3.16 Il CESE appoggia la proposta di introdurre criteri specifici per la determinazione delle sanzioni pecuniarie in quanto strumento efficace di protezione dei consumatori. Come rilevato dal gruppo consultivo europeo dei consumatori, è importante disporre di sanzioni dissuasive, tali da corrispondere a una percentuale significativa del fatturato annuo delle imprese che violano le norme e da tener conto della dimensione europea dell'infrazione. La Commissione dovrebbe esaminare la possibilità di allineare la proposta alle disposizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati.

12

Parere CESE TEN/662 - Equità e trasparenza per gli utenti dei servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca (in corso di elaborazione).

- 3.17 Il CESE è favorevole anche all'impiego di meccanismi di REC e di ROC¹³, come la mediazione o l'arbitrato, il ricorso ai quali dovrebbe essere promosso a livello nazionale. La composizione amichevole delle controversie può essere un'opzione da considerare prima del ricorso al giudice; laddove pertinente, essa dovrebbe anzi essere sostenuta. Il ricorso agli organi giudiziari dovrebbe rimanere un'opzione di ultima istanza. La proposta della Commissione europea dovrebbe dare maggior spazio a queste possibilità alternative di risoluzione delle controversie in materia di protezione dei consumatori.
- 3.18 In generale, secondo il CESE la sostenibilità e la qualità dovrebbero essere al centro della catena di approvvigionamento, in modo da assicurare la protezione dei consumatori durante l'intero ciclo di vita dei prodotti.

4. Osservazioni specifiche sulle azioni collettive nell'UE

- 4.1 Il CESE prende atto della proposta di direttiva relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE¹⁴. Tuttavia, si rammarica che, nell'elaborare tale proposta legislativa, nessuna delle raccomandazioni da esso formulate nei diversi pareri dedicati a un quadro europeo per i ricorsi collettivi¹⁵ sia stata presa in considerazione.
- 4.2 Le valutazioni di adeguatezza REFIT hanno dimostrato che il rischio di violazioni del diritto dell'UE che colpiscono gli interessi collettivi dei consumatori è in aumento, in conseguenza della globalizzazione dell'economia e della digitalizzazione. Inoltre, un certo numero di Stati membri non prevede meccanismi di ricorso collettivo di natura risarcitoria efficaci, adeguati alle situazioni di danno collettivo, e non ha attuato le garanzie suggerite dalla raccomandazione della Commissione del 2013 in materia di ricorso collettivo¹⁶.
- 4.3 A tutti i cittadini dell'UE dovrebbe essere garantito un accesso semplice e veloce alla giustizia. I consumatori dovrebbero poter ottenere un risarcimento in caso di un danno subito in conseguenza di violazioni del contratto. Lo stesso vale, tuttavia, anche per gli operatori commerciali, i quali non dovrebbero essere il bersaglio di azioni legali abusive. Le azioni collettive sono uno strumento giudiziale, un diritto procedurale fondamentale volto a permettere la tutela giurisdizionale degli interessi diffusi, collettivi o individuali omogenei ai sensi dell'articolo 81 del TFUE che dovrebbe essere neutrale e non circoscritto ai consumatori (bensì esteso alla tutela dell'ambiente e dei diritti dei lavoratori e delle PMI, agli ambiti dell'energia, dell'economia collaborativa, dell'economia circolare e delle piattaforme, alla tutela di tutti i diritti digitali ecc.).

¹³ Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull'ADR per i consumatori) ([GU L 165 del 18.6.2013, pag. 63](#)).

¹⁴ Direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori ([GU L 110, 1.5.2009, p. 30](#)).

¹⁵ [GU C 170, pag. 5.6.2014, pag. 68](#).

¹⁶ Raccomandazione 2013/396/UE della Commissione, dell'11 giugno 2013, relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria negli Stati membri ([GU L 201 del 26.7.2013, pag. 60](#)).

- 4.4 È quindi accolta con favore l'introduzione di un ampio sistema di ricorsi specificamente concepito per i danni collettivi. Tale sistema dovrebbe essere pragmatico ed efficiente sul piano dei costi, fornire le garanzie pertinenti e tener conto dei sistemi giudiziari nazionali esistenti (ad esempio quello norvegese o quello danese). La direttiva UE dovrebbe definire gli orientamenti di massima per un'azione collettiva organizzata, precisando con chiarezza quali aspetti dovrebbero essere disciplinati da un atto normativo europeo e quali dovrebbero essere lasciati alla disciplina degli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà; far sì che il nuovo sistema contribuisca a un'amministrazione della giustizia più efficiente, rapida, economicamente accessibile ed equa; creare le condizioni per una riparazione effettiva e integrale dei danni subiti e prevedere una copertura finanziaria adeguata a garantire la sostenibilità del sistema. L'attuale proposta della Commissione non risponde a questi obiettivi.
- 4.5 Il CESE riconosce gli sforzi compiuti della Commissione per individuare gli enti legittimati a intentare un ricorso collettivo, nel rispetto del principio di sussidiarietà e della legislazione nazionale. Tuttavia, reputa che occorrerebbe anche indicare con chiarezza che il luogo di stabilimento dell'ente legittimato determina il foro competente e la legge applicabile. Inoltre, reputa che la Commissione dovrebbe specificare meglio tutta una serie di aspetti: il ruolo attribuito al giudice nel valutare la fondatezza della pretesa fatta valere in giudizio, l'onere della prova e la produzione di elementi probatori, l'efficacia soggettiva (inter partes o erga omnes) del giudicato e il regime delle impugnazioni.
- 4.6 Per tutte le spese legali derivanti dai ricorsi collettivi dovrebbe essere previsto un sostegno, conformemente ai sistemi nazionali di assistenza giudiziaria.
- 4.7 Le associazioni dei consumatori o le organizzazioni della società civile dovrebbero poter ricevere un sostegno finanziario e un'assistenza legale adeguati per intentare i ricorsi. Fondi specifici dovrebbero aiutare gli enti legittimati a remunerare consulenti legali. Gli Stati membri dovrebbero sostenere la creazione di fondi per le spese di contenzioso degli enti legittimati.
- 4.8 Per quanto concerne il risarcimento, la normativa proposta non fornisce una risposta esauriente all'esigenza che i consumatori ottengano un risarcimento effettivo per il danno subito. La proposta dovrebbe fare esplicito riferimento alla necessità di risarcire interamente la perdita subita dai consumatori, quale che sia il pregiudizio loro arrecato.
- 4.9 Il CESE è preoccupato per la tutela dei diritti degli imprenditori, compresa la salvaguardia dei segreti aziendali. Senza che ciò comprometta la protezione dei consumatori che hanno subito un danno, il CESE accoglierebbe con favore l'introduzione di meccanismi che confermino la garanzia della riservatezza delle informazioni fornite, non solo nella fase del procedimento ma anche in quella delle decisioni finali.
- 4.10 Analogamente, gli operatori commerciali dovrebbero accettare la possibilità di composizione delle controversie in tempi brevi, anche attraverso i suddetti meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie.
- 4.11 Il CESE invita la Commissione a inserire nella proposta relativa al ricorso collettivo una raccomandazione agli Stati membri a utilizzare le innovazioni tecnologiche, come fanno già

adesso gli organi di REC e di ROC, in particolare per raccogliere le partecipazioni a un'azione collettiva. Tale misura dovrebbe consentire di realizzare risparmi significativi ai promotori delle azioni collettive e alle associazioni di consumatori che decidono di aderirvi. La Commissione dovrebbe inoltre incoraggiare la condivisione delle buone pratiche, con un'attenzione specifica per la raccolta dei dati concernenti tutti i casi che formano oggetto di un'azione collettiva.

- 4.12 In linea con le raccomandazioni già formulate nel suo parere in merito a un quadro europeo per il ricorso collettivo¹⁷, il CESE reputa che i consumatori dovrebbero essere liberi di decidere se desiderino partecipare o rinunciare a partecipare ad un'azione collettiva. In particolare, il CESE ritiene che una clausola di partecipazione (opt-in) sarebbe opportuna per i casi che comportino un numero limitato di danneggiati che hanno sofferto un pregiudizio considerevole, mentre una clausola di non partecipazione (opt-out) sarebbe più appropriata per i casi che coinvolgono un gran numero di danneggiati che hanno subito una perdita limitata.

Bruxelles, 20 settembre 2018

Luca JAHIER

Presidente del Comitato economico e sociale europeo

¹⁷ [GU C 170 del 5.6.2014, pag. 68.](#)